



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 grudnia 2009 r.

NK.II.0911-13/527/09

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 1 załącznika do uchwały rady Gminy Głogów nr XX/182/2009 z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Przedmościu, z powodu istotnego naruszenia art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, ze zm.) oraz art. 12 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539, ze zm.) w związku z § 118 i § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów podjęła na sesji w dniu 13 listopada 2009 r. uchwałę nr XX/182/2009 w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Przedmościu.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 listopada 2009 r., przesłana pismem o sygn. OA.0150-P-002-/001/2009 z dnia 18 listopada 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Rady Gminy Głogów nr XX/182/2009 organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 12 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach w związku z § 118 i § 141 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Niniejszą uchwałą rada Gminy Głogów, na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o bibliotekach nadała statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Przedmościu.

W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały nr XX/182/2009 Rada Gminy postanowiła, że: „Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora po zaopiniowaniu przez Komisję Oświaty i Kultury przy Radzie Gminy”.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców”.

Zaś art. 12 ustawy o bibliotekach mówi, iż: „Zadania, organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki wchodzącej w skład innej jednostki organizacyjnej określa regulamin nadany przez kierownika tej jednostki”.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 9 ust. 1 załącznika do uchwały nr XX/182/2009 stanowi modyfikację przepisów ustawowych.

Przepis art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymaga, by regulamin organizacyjny nadany został przez dyrektora instytucji kultury po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Przepis art. 12 ustawy o bibliotekach wymaga jedynie, by regulamin nadany był przez kierownika tej jednostki.

Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwał jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zgodnie z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwałach i zarządzeniach, będących aktami o charakterze wewnętrznym, nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia

1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – niepublikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA.Wr 1179/98 – niepublikowany, wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzgodnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (nr sygn. II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r. Nr 24, poz. 704) organ nadzoru podziela w tym zakresie poglądy judykatury.

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni **rozszerzającej** przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze **analogii**. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Regulacja § 9 ust. 1 załącznika do uchwały nr XX/182/2009 Rady Gminy Głogów, jako modyfikacja przepisów ustawowych, narusza prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem nieważności tego zapisu uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Rafał Jurkowlaniec*