



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 grudnia 2012 r.

Poz. 4940



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N10.4131.299.2012.MS6

Wrocław, dnia 12 grudnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 5 ust. 2, § 8 ust. 2, § 10 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXIII/132/12 Rady Gminy Kotła z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVI/92/2000 Rady Gminy Kotła z dnia 29 czerwca 2000 w sprawie połączenia Gminnego Ośrodka Kultury w Kotli i Gminnej Biblioteki Publicznej w Kotli oraz utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 listopada 2012 r. Rada Gminy Kotła podjęła uchwałę Nr XXIII/132/12 w sprawie zmiany uchwały nr XVI/92/2000 Rady Gminy Kotła z dnia 29 czerwca 2000 w sprawie połączenia Gminnego Ośrodka Kultury w Kotli i Gminnej Biblioteki Publicznej w Kotli oraz utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 listopada 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że:

- § 5 ust. 2 i § 10 ust. 2 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t.: Dz. U. z 2012 r., poz. 406) – zwanej dalej także „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej „Konstytucją RP”,
- § 8 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 15 ust. 1 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Uchwałą nr XXIII/132/12 Rada Gminy Kotła dokonała zmiany uchwały nr XVI/92/2000 Rady Gminy Kotła z dnia 29 czerwca 2000 w sprawie połączenia Gminnego Ośrodka Kultury w Kotli i Gminnej Biblioteki Publicznej w Kotli oraz utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, poprzez zmianę załącznika, stanowiącego statut Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu. Norma prawna art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, określa jakie elementy winien zawierać statut instytucji kultury:

„2. Statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; 2) zakres działalności; 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; 4) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.”

Tymczasem regulacja § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXIII/132/12 Rady Gminy Kotła narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w sposób istotny.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada gminy Kotła wymieniła podstawowe zadania Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu. W ust. 2 przyjęto, że Gminny Ośrodek Kultury i Sportu może podejmować inne działania dla zaspokojenia społecznych potrzeb mieszkańców w zakresie kultury, sportu i rekreacji.

W § 10 ust. 2 uchwały Rada uchwaliła, iż Gminny Ośrodek Kultury i Sportu wykonuje również zadania z zakresu organizowania działalności kulturalnej zlecone przez Organizatora.

W świetle przywołanego wyżej art. 13 ust. 2 ustawy, należy zaznaczyć, że to statut instytucji kultury ma określać zakres jej działalności a także zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Poprawna realizacja wynikającej z tego przepisu kompetencji ma o tyle istotne znaczenie, że statut gminnej instytucji kultury, ma szczególną rangę i zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego. Jeśli zatem ustawodawca przewidział, że to właśnie statut tego typu instytucji powinien określać, jakie zadania jednostka ta realizuje, jakiego rodzaju działalność prowadzi oprócz działalności kulturalnej, to organizator nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. Tak więc, o ile organizator Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu przewiduje jeszcze dodatkowe działania, niż te wskazane w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, powinien zamieścić je w statucie. Trzeba przy tym zauważyć, że zakwestionowane w przywołanych przepisach sformułowania pozwalają na bardzo szeroką interpretację, dopuszczając prowadzenie bliżej nieokreślonych działań dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, bez odniesienia chociażby do celów głównych Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, zadań ustawowych instytucji kultury i wskazania, czy działalność ta ma polegać na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury.

Rada Gminy Kotła w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, a także art. 94 Konstytucji.

Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

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 dnia 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Organ nadzoru zaznacza także, iż regulacja § 8 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXIII/132/12 stanowi modyfikację przepisów ustawy. W paragrafie tym, zamieszczonym w rozdziale dotyczącym struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, Rada uchwaliła, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy, będący jego zwierzchnikiem służbowym.” Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 i ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej „1. Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony lub nie określony, po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Odwołanie następuje w tym samym trybie. (...) 3. Organizator odwołuje dyrektora samorządowej instytucji kultury, o której mowa w art. 16 ust. 2, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.”

Wobec powyższego należy stwierdzić, że uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia

nia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Tym samym zapisy § 5 ust. 2, § 8 ust. 2, § 10 ust. 2 załącznika do uchwały nr XXIII/132/12 Rady Gminy Kotła z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVI/92/2000 Rady Gminy Kotła z dnia 29 czerwca 2000 w sprawie połączenia Gminnego Ośrodka Kultury w Kotli i Gminnej Biblioteki Publicznej w Kotli oraz utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwe w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie ich nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru 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:
Aleksander Marek Skorupa