DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 5492

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 2015-12-09 11:08:06

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.141.7.2015.AB
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 pkt 1 – pkt 3, § 8, § 10, § 16 oraz § 19 we fragmencie: „i inne prawnie dopuszczone sposoby uzyskiwania przychodów” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Twardogórze Nr XI.102.2015 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie: zmiany nazwy Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy w Twardogórze oraz nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Twardogórze na sesji w dniu 29 października 2015 r. podjęła uchwałę Nr XI.102.2015 w sprawie: zmiany nazwy Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy w Twardogórze oraz nadania jej statutu.

Przedmiotowy akt wpłynął do Organu Nadzoru w dniu 5 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Rady Miejskiej w Twardogórze Organ Nadzoru stwierdził, że:

I. § 1 ust. 2 pkt 1 – pkt 3 załącznika do uchwały narusza art. 87 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

II. § 8 załącznika do uchwały narusza art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.);

III. § 16 załącznika do uchwały narusza art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.);

IV. § 10 załącznika do uchwały narusza art. 3 oraz art. 3^1 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji RP;

V. § 19 we fragmencie: „i inne prawnie dopuszczone sposoby uzyskiwania przychodów” załącznika do uchwały narusza art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano również na art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o bibliotekach, zgodnie z którym biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (art. 11 ust. 1 ustawy). Statut określa w szczególności: 1) cele i zadania biblioteki; 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów; 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad

działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej; 4) źródła finansowania działalności biblioteki (art. 11 ust. 3 ustawy).

Rada mocą § 2 przedmiotowej uchwały Nr XI.102.2015 nadała statut Bibliotece Publicznej Miasta i Gminy w Twardogórze.

I.

W § 1 ust. 2 pkt 1 – pkt 3 załącznika do uchwały wskazano, że:

„Biblioteka działa na podstawie:

1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1515),

2) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.),

3) ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).”.

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. W związku z tym podjętej regulacji nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Akt wydany przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12). Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działać ma samorządowa instytucja kultury.

II

W § 8 załącznika do uchwały wskazano, że: „Biblioteka może podejmować inne zadania wynikające z potrzeb środowiska lokalnego.”.

W świetle art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, to statut biblioteki ma określać cele i zadania biblioteki, jej organizację i zakres działania. Poprawna realizacja wynikającej z tego przepisu kompetencji ma o tyle istotne znaczenie, że statut biblioteki, jako 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 biblioteki powinien określać, jakie zadania jednostka ta realizuje, w jaki sposób jest zorganizowana, jaki jest jej zakres działania, organizator nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. O ile organizator biblioteki przewiduje jeszcze dodatkowe zadania tej instytucji, niż te wskazane w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, powinien zamieścić je w statucie. W świetle obowiązujących przepisów statut biblioteki nie może zatem ograniczać się do wymienienia niektórych tylko zadań przez nią realizowanych i form działalności, co sugeruje § 8 załącznika do uchwały, dopuszczając wykonywanie przez Bibliotekę Publiczną innych, niesprecyzowanych konkretnie w statucie zadań.

Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby Biblioteka Publiczna Miasta i Gminy w Twardogórze prowadziła działalność inną niż wynika to z § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada była zobowiązana do

precyzyjnego określenia w treści Statutu dodatkowych zadań Biblioteki. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie Organu Nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Podsumowując, artykuł 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach stanowi normę o charakterze iuris cogentis formułującą katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z art. 11 ust. 3 tej ustawy nie może bowiem zostać uznane ustanowienie zakresu zadań biblioteki w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od rady gminy dodatkowych jeszcze przedmiotów jej działalności.

III.

W § 16 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki oraz zakres działań poszczególnych komórek organizacyjnych określa „Regulamin organizacyjny” nadany przez Dyrektora Biblioteki.”.

Kwestia regulaminu organizacyjnego instytucji kultury oraz podmiotów uczestniczących w procedurze jego przyjęcia regulowana jest przez 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.". Z uwagi na fakt, że Biblioteka Publiczna Miasta i Gminy w Twardogórze jest samodzielną jednostką organizacyjną nie będzie miał do niej zastosowania art. 12 ustawy o bibliotekach przyznający kompetencję do nadania regulaminu organizacyjnego kierownikowi biblioteki bez konieczności zasięgania opinii innych podmiotów. W rozpatrywanym przypadku znajdzie zastosowanie art. 2 ustawy o bibliotekach, nakazujący stosowanie do bibliotek przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie nieuregulowanym ustawą o bibliotekach.

Wobec powyższego, nadając regulamin organizacyjny bibliotece stanowiącej samodzielną jednostkę organizacyjną należy stosować powołany art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, którego nieuprawnionej modyfikacji Rada dokonała w § 16 załącznika do uchwały poprzez pominięcie przy określaniu regulaminu organizacyjnego Biblioteki obowiązku zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało 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.”. Ponadto narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

IV.

W § 10 załącznika do uchwały Rada Miejska w Twardogórze postanowiła, że: „W sprawach pracowników Biblioteki wynikających ze stosunku pracy pracodawcą jest Dyrektor Biblioteki.”.

Tymczasem, zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Ponadto, w myśl art. 3^1 § 1 Kodeksu pracy, za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona osoba (zastępca dyrektora, główny księgowy, pracownik ds. kadrowych instytucji kultury). W sprawach pracowników Biblioteki wynikających ze stosunku pracy pracodawcą jest zatem owa instytucja kultury, którą kieruje dyrektor.

W świetle powyższego, do kompetencji dyrektora jako zwierzchnika służbowego należeć będzie jedynie dokonywanie czynności pracowniczych w imieniu pracodawcy jakim jest w omawianej sytuacji Biblioteka Publiczna Miasta i Gminy w Twardogórze.

W ocenie zatem Organu Nadzoru, Rada Miejska w Twardogórze zapisem § 10 załącznika do uchwały naruszyła w sposób istotny art. 3 oraz art. 31 § 1 Kodeksu pracy przekraczając tym samym kompetencję wynikającą z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach. Dyrektor Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy w Twardogórze niewątpliwie nie jest więc pracodawcą, lecz osobą zarządzająca tą jednostką, wykonującą czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę. Jednocześnie należy wskazać, że w przedmiotowym przypadku pracodawcą jest Biblioteka jako samodzielna jednostka organizacyjna.

Zgodnie 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. 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. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „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 .”Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

V.

W § 19 załącznika do uchwały Rada Miejska w Twardogórze postanowiła, że: „Podstawowym źródłem finansowania jest dotacja z budżetu gminy Twardogóra. Przychodami mogą być również dochody własne, darowizny, dotacje celowe i inne prawnie dopuszczone sposoby uzyskiwania przychodów.”.

Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „i inne prawnie dopuszczone sposoby uzyskiwania przychodów” – pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi.

Użycie powyższego zwrotu sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy w Twardogórze w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania działalności biblioteki. Tymczasem, stosownie do art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach, wyłącznie organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie § 19 załącznika do uchwały bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 11 ust. 3 pkt 4 przywołanej ustawy.

Organ Nadzoru ponownie podkreśla, że rada gminy ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a także musi przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428). Rada Miejska w Twardogórze, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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:
T. Smolarz