



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 czerwca 2022 r.

Poz. 4749

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.162.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 8 ust. 3 załącznika do uchwały nr XLIX/290/2022 Rady Gminy Ceków-Kolonia z dnia 13 maja 2022 r. w sprawie statutu Gminnej Biblioteki Publicznej im. Stefana Floriana Garczyńskiego w Cekowie-Kolonii – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała XLIX/290/2022 Rady Gminy Ceków-Kolonia w sprawie statutu Gminnej Biblioteki Publicznej im. Stefana Floriana Garczyńskiego w Cekowie-Kolonii (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 13 maja 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r., poz. 559), art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r., poz. 1479)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 maja 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ceków-Kolonia ustanowiła „Statut Gminnej Biblioteki Publicznej im. Stefana Floriana Garczyńskiego w Cekowie-Kolonii”, stanowiący załącznik do uchwały (zwany dalej „statutem”).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm., zwanej dalej „ustawą”): „Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora”. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy: „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”, a zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy: „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”.

W § 8 ust. 3 statutu zapisano: „Organizację wewnętrzną Biblioteki określa regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora Biblioteki po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy Ceków-Kolonia”.

W ocenie organu nadzoru treść tego postanowienia nie wyczerpuje w sposób pełny dyspozycji normy art. 13 ust. 3 ustawy, z którego wynika obowiązek zasięgnięcia przez dyrektora nie tylko opinii organizatora, ale także opinii działających w danej instytucji kultury organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Zdaniem organu nadzoru, modyfikacja powołanego przepisu poprzez wykluczenie w § 8 ust. 3 statutu udziału organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców w procesie tworzenia regulaminu organizacyjnego jest niezgodna z prawem i stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę na treść uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, w którym stwierdzono, że: „W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że naruszenie powyższych zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1155/13, wyrażono pogląd, że rada miasta wprowadzając w statucie samorządowej instytucji kultury zmodyfikowany zapis art. 13 ust. 3 ustawy istotnie naruszyła prawo, przy czym: „Istotne naruszenie prawa przez organ wynika z faktu braku delegacji ustawowej do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowej, a także z okoliczności naruszenia wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, jak już Sąd wskazał wyżej, chociażby w zasadach techniki prawodawczej, a w szczególności w § 137 w zw. z § 143 załącznika do zasad techniki prawodawczej zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nie przekazanych w upoważnieniu ustawowym, powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym oraz zamieszczania w nim przepisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi (normy modyfikujące normy ustawowe są niezgodne z ustawą zawierającą takie normy)”.

Tym samym należy uznać, że § 8 ust. 3 statutu narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ceków-Kolonia

Wójt Gminy Ceków-Kolonia