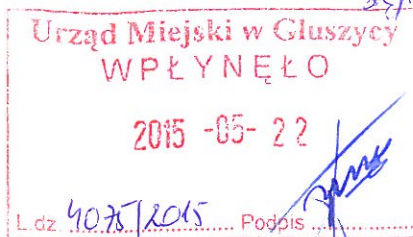




WOJEWODA DOLNOŚLASKI  
NR NK-N.4131.30.2.2015.ASZ



*Zapoznać się!*  
PRZEWODNICZĄCY  
Rady Miejskiej w Głuszczy  
*Grzegorz Milczarek*

Wrocław, 19 maja 2015 r.

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie nadania statutu instytucji kultury Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszczy

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszczy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2015 r. uchwałę w sprawie nadania statutu Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszczy (dalej powoływana jako uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 maja 2015 r. W toku badania legalności aktu prawnego Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z § 13 ust. 1 załącznika do uchwały (dalej także jako: statut) „Dyrektor jest powoływany i odwoływany przez Burmistrza Gminy Głuszyca”. Taka regulacja uchwały nie może być uznana za prawidłową w kontekście wymogów ustawowych. Ustawa wymaga, aby statut instytucji kultury określał sposób powoływania jej organów (art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy). Przepis określający wyłącznie to, kto powołuje organ zarządzający (Dyrektora) nie jest natomiast określeniem sposobu powoływania.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje więcej niż jedną formę powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. Może on być: 1) powołany przez organizatora po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ustawy); 2) wskazany w wyniku wyłonienia zarządcy (art. 15a ustawy); 3) powołany przez organizatora po wyłonieniu w drodze konkursu (art. 16 ustawy).

Obowiązkiem Rady Miejskiej w Głuszczy było wskazanie w statucie, który z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury ma zostać zastosowany przy powoływaniu Dyrektora Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszczy. Takie stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w jednoznacznej opinii sądu administracyjnego, który wskazał, że „statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz, czy wyłania się go w drodze konkursu” (wyrok WSA z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, LEX nr 1086729, porównaj także: wyrok WSA z dnia 2 października 2013 r., IV SA/Wr 303/13, CBOSA).

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa w art. 13 ust. 2, że statut instytucji kultury powinien zawierać: 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.

Istota naruszenia prawa przez § 13 ust. 1 statutu polega właśnie na braku pełnej i prawidłowej regulacji w tym zakresie. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury, przez co żaden z elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – stanowione są „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „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).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulacja uchwały nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a niekompletne unormowanie spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organu stanowiącego gminy. Rada Miejska w Głuszycy złamała tę zasadę poprzez pominięcie kwestii, do których określenia zobowiązała ją – w art. 13 ust. 2 pkt 3 – ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ Nadzoru stwierdził ponadto, że:

- § 3 pkt 2, 3 i 4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 2 pkt 1, 2, 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji,
- § 12 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- § 16 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 2 w zw. z art. 24 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- § 17 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

I.

W § 3 uchwały postanowiono o utracie mocy przez wymienione w tym paragrafie akty prawne. W punkcie drugim wskazano uchwałą Nr VII/35/2007 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie

wprowadzenia zmian do statutu Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszycy, w pkt 3 uchwałę nr XXVI/163/2009 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany statutu Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszycy, w pkt 4 uchwałę nr XXVI/168/2009 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany statutu Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna w Głuszycy.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwał Nr VII/35/2007, Nr XXVI/163/2009 oraz Nr XXVI/168/2009 Rady Miejskiej w Głuszycy. Tymczasem uchwały te są aktami nowelizującymi. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po ich wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 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), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwał Nr VII/35/2007, Nr XXVI/163/2009 oraz Nr XXVI/168/2009 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Miejska w Głuszycy uczyniła w § 3 pkt 1 uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Głuszycy, godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia

27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie, iż § 3 pkt 2-4 istotnie naruszają art. 2 Konstytucji RP.

## II.

W paragrafie drugim załącznika do uchwały Rada Miejska w Głuszycy przyjęła, że: „Centrum” działa na podstawie: 1) Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (...), 2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), 3) ustawy z dnia 27.06.1997 roku o bibliotekach”, w § 12 ust. 1 wskazała ponadto, iż „Centrum może prowadzić inną działalność stosując przepisy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (...)

W kontekście takiej regulacji statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 obliuguje 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.

Cytowanego fragmentu załącznika do uchwały, w części w jakiej odnosi się do ustaw 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 (porównaj: wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12, CBOSA). Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działać ma jednostka organizacyjna gminy.

## III.

W § 12 załącznika do uchwały wskazano katalog działalności innej niż kulturalna, którą może prowadzić centrum. Wyliczenie możliwej do prowadzenia działalności zostało poprzedzone sformułowaniem „w szczególności”. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy statut instytucji kultury powinien zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego sformułowania postanowień odnośnie prowadzenia działalności innej niż kulturalna, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „w szczególności” – pozostawić otwartego katalogu form prowadzenia takiej działalności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przekazać kompetencji do określania dalszych postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna innemu podmiotowi.

Użycie zwrotu „w szczególności” sprawia, że katalog wskazujący możliwą do prowadzenia działalność o charakterze innym niż kulturalna ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest jej prowadzenie 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 formy prowadzenia działalności wykraczającej poza działalność kulturalną. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie § 12 statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Jako że rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również 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 uchwałę, 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 Głuszycy, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię przekazaną jej do regulacji.

#### IV.

W paragrafie 16 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, iż „Centrum samodzielnie zaciąga zobowiązania i wyłącznie za nie odpowiada.” Ta kwestia jest jednak również przedmiotem regulacji ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Art. 14 ustawy przyznaje instytucjom kultury osobowość prawną z momentem wpisu do rejestru. Ustęp 2 stanowi natomiast, iż organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, za wyjątkiem art. 24 i art. 25 ustawy. Wyjątek wskazany w art. 24 dotyczy sytuacji likwidacji instytucji kultury, kiedy to „Zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury przejmuje organizator”.

Tym samym sformułowanie § 16 załącznika stanowi modyfikację regulacji ustawowej, gdyż nie uwzględnia przewidzianego w ustawie wyjątku. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje zapisów ustawowych w aktach prawa stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa ze względu na ich wysoce dezinformujący charakter (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały mogłoby skutkować odmienną lub sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

#### V.

Paragraf 17 załącznika do uchwały stanowi w pkt 1, iż „Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Centrum upoważniony jest samodzielnie Dyrektor lub jego pełnomocnik.” Natomiast w pkt 2 wskazano, że „Jeżeli czynność prawna obejmuje rozporządzenie mieniem lub może spowodować powstanie zobowiązań finansowych, do skuteczności oświadczenia woli wymagana jest kontrasygnata głównego księgowego”.

Zgodnie natomiast z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej „Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz”. Przepis ten wyraża zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Zdaniem organu nadzoru art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie upoważnia rady gminy do uregulowania w statucie instytucji kultury zasad działania dyrektora (za kontrasygnatą głównego księgowego) lub innych osób (jego pełnomocników) w zakresie dokonywania czynności prawnych w imieniu tej instytucji. Zatem podejmując § 17 statutu Rada Miejska w Głuszycy przekroczyła zakres kompetencji udzielonej przez ustawodawcę, co narusza prawo w sposób istotny. Realizując swoją kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Z tego względu 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

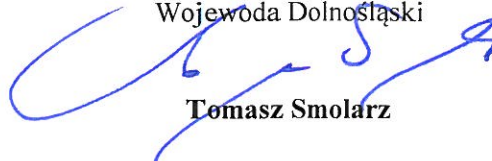
Jak wielokrotnie podkreślono – każde działanie organu władzy publicznej – w tym organów jednostek samorządu terytorialnego – musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Wynika z tego, że akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane wyłącznie przez organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 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



**Tomasz Smolarz**