



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 października 2022 r.

Poz. 4793



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 346 .2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 października 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/338/22 Rady Miejskiej w Anopolu z dnia 9 września 2022r. w sprawie nadania statutu Miejsko- Gminnej Bibliotece Publicznej w Anopolu, w części obejmującej § 2 ust. 2, §8 ust. 2, § 9 ust. 1 – ust. 3 oraz § 11 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/338/22 Rady Miejskiej w Anopolu z dnia 9 września 2022r. w sprawie nadania statutu Miejsko- Gminnej Bibliotece Publicznej w Anopolu, w części obejmującej § 2 ust. 2, §8 ust. 2, § 9 ust. 1 – ust. 3 oraz § 11 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/338/22 została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 2022r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Anopolu nadała Statut Miejsko- Gminnej Bibliotece Publicznej w Anopolu, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479, ze zm.).

W zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 2 ustawy o bibliotekach).

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 11 ustawy o bibliotekach biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1).

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 (ust. 3).

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 2 Statutu Biblioteki Publicznej, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVI/338/22, „*Bezpośredni nadzór w zakresie organizacji i funkcjonowania Biblioteki sprawuje Burmistrz Annopola*”.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych zadań należy do wojewódzkiej biblioteki publicznej.

Stosownie zaś do przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2).

Biblioteki stanowią jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej (art. 2 ww. ustawy).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

Z dokonaniem wpisu do rejestru instytucja kultury nabywa osobowość prawną i staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może samodzielnie występować w obrocie prawnym.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. akt I SA/Gd 479/02: „*Instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9 - 11 i 13 - 14 cyt. ustawy uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę*”.

Co prawda instytucja kultury funkcjonuje w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na jej działalność, jednakże to dyrektor kieruje jej działalnością, podejmując działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków (art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

W świetle powyższych przepisów ustawowych, postanowienie Statutu Biblioteki przyznające Burmistrzowi bezpośredni nadzór nad biblioteką nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, iż: „*jakkolwiek ustawodawca literalnie reguluje kwestię określenia nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, to żadne przepis nie przyznaje kompetencji do regulowania - w drodze statutu - innych niż merytoryczny, form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych. (...) Nie ulega wątpliwości, że - z woli samego ustawodawcy - wyrażonej w art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych ustawą zadań należy o zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej. Przyznanie zatem - nieograniczonego - nadzoru nad biblioteką Prezydentowi Miasta, co uczyniono w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały, pozostaje w jawnej kolizji z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach (...) Postanowienie, na mocy której nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad biblioteką sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Sąd zgadza się zatem z zarzutem skargi, zgodnie z którym zaskarżone postanowienie Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani żaden z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*”.

O sprzeczności z prawem regulacji statutu instytucji kultury, przyznającej organowi wykonawczemu uprawnienie w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem biblioteki wypowiedział

się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 812/17.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „bezpośredni nadzór” nie posiada definicji legalnej, a doktryna prawa, kompetencji polegającej na „sprawowaniu nadzoru” przypisuje szereg daleko idących uprawnień, zarówno w zakresie kontrolowania nadzorowanego podmiotu, jak również możliwości żądania konkretnego postępowania.

W konsekwencji stwierdzić należy, że na podstawie przepisu statutu, zgodnie z którym „*Bezpośredni nadzór w zakresie organizacji i funkcjonowania Biblioteki sprawuje Burmistrz Annopola*”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organu wykonawczego w zakresie "bezpośredniego nadzoru" jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Wójta miałyby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Przyznanie Burmistrzowi kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury stanowi nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej.

Jak stanowi § 8 ust. 2 statutu, dyrektora biblioteki powołuje i odwołuje Burmistrz Annopola.

Ocena powyższej regulacji musi nastąpić z uwzględnieniem przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Tryb powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury (w tym dyrektora biblioteki) został określony bowiem przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jak stanowi art. 2 ustawy o bibliotekach, w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W rozdziale 3 ustawy o bibliotekach, zatytułowanym „*Organizacja bibliotek*”, nie zamieszczono przepisów szczególnych w stosunku do postanowień art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zatem przepis ten będzie miał zastosowanie w przypadku powołania i odwołania dyrektora biblioteki.

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje, iż dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16.

Z przywołanych przepisów ustawy wynika zatem, że zasadą jest wyłanianie dyrektora instytucji kultury po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Wyjątek zaś stanowi sytuacja, w której wyłonienie kandydata na dyrektora biblioteki następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z porównania przepisów ustawowych z treścią § 8 ust. 2 statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Burmistrza opinii właściwych związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych.

Tym samym § 8 ust. 2 statutu w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, albowiem modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb powołania i odwołania dyrektora biblioteki.

Stanowisko organu nadzoru w tej sprawie potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12. W wyroku tym Sąd wskazał, iż ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji. Ma to o tyle znaczenie, że w związku ze specyfiką działania takich instytucji kultury, konieczna jest współpraca ze stowarzyszeniami bądź innymi organizacjami, które

działają w dziedzinie kultury. Z tego też względu nie bez znaczenia jest opinia takich organizacji przy ustalaniu obsady stanowiska dyrektora instytucji kultury. Skoro ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa tryb powołania dyrektora instytucji kultury, w tym przypadku biblioteki publicznej, to rada gminy nie może tych kwestii dowolnie regulować, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawowych.

Zgodnie z § 9 Statutu, w bibliotece zatrudnia się pracowników służby bibliotecznej, administracyjnej oraz obsługi (ust. 1). W miarę potrzeby mogą być zatrudnieni specjaliści innych dziedzin związanych z jej działalnością (ust. 2). Dyrektor i pracownicy Biblioteki powinni posiadać kwalifikacje odpowiednie do zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji określone w odrębnych przepisach (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach. Przywołane przepisy ustawy nie uprawniają Rady Gminy do stanowienia w sprawach zatrudniania pracowników biblioteki oraz wymagań, jakie musi spełniać dyrektor i osoby zatrudniane na stanowiskach bibliotekarskich.

Ponadto wskazać należy, iż przyjęte przez Radę Miejską regulacje modyfikują przepis art. 29 ustawy o bibliotekach.

W brzmieniu obowiązującym przed dniem 23 sierpnia 2013 r. przepis ten stanowił, że *pracownicy zatrudnieni na stanowiskach bibliotekarskich powinni posiadać kwalifikacje bibliotekarskie. Tworzą oni grupę zawodową bibliotekarzy* (ust. 1). *Do pracowników, o których mowa w ust. 1, należą:*

- 1) *pracownicy służby bibliotecznej: młodszy bibliotekarz, bibliotekarz, starszy bibliotekarz, kustosz i starszy kustosz;*
- 2) *bibliotekarze dyplomowani: asystent, adiunkt, kustosz dyplomowany, starszy kustosz dyplomowany* (ust. 2).

W bibliotekach mogą być zatrudnieni, w razie potrzeby, specjaliści innych zawodów związanych z działalnością biblioteczną (ust. 3).

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, wymagania kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz tryb stwierdzania tych kwalifikacji, uwzględniając potrzebę profesjonalnego wykonywania zadań (ust. 4).

Mocą art. 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z dnia 23 lipca 2013 r. poz. 829) zostało nadane nowe brzmienie art. 29 ustawy o bibliotekach: *„Pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy* (ust. 1). *W bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim* (ust. 2)”.

Z kolei na podstawie art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.) z dniem 1 września 2017 r. nadane zostało nowe brzmienie ust. 2 art. 29, zgodnie z którym *„w bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim lub średnim branżowym”*.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Jak stanowi §11 Statutu, *szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa Regulamin Organizacyjny ustalony przez Dyrektora Biblioteki, po zaopiniowaniu przez Burmistrza Annopola*.

Powyższa regulacja narusza art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym 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.

Oznacza to konieczność zasięgnięcia opinii działających w tej instytucji organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Zapisy zawarte w statucie instytucji kultury nadawanym w drodze uchwały Rady Gminy nie mogą przedmiotowych kwestii regulować w sposób odmienny, niż czyni to ustawa.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2014r., sygn. akt II SA/Wa 86/14.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/338/22 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Annopola
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Annopolu