



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 listopada 2023 r.

Poz. 6619



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 416 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 listopada 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/371/2023 Rady Gminy Adamów z dnia 19 października 2023r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Adamowie z siedzibą w Potoczku.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/371/2023 Rady Gminy Adamów z dnia 19 października 2023r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Adamowie z siedzibą w Potoczku.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/371/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 października 2023r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Adamów nadała Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Adamowie, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022r. poz. 2393).

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).

W § 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie nadania statutu bibliotece jest aktem prawa miejscowego, podlegającym obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta została wydana na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach). Uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości).

Samorządowa instytucja kultury, do której niewątpliwie należy biblioteka, jest szczególnego rodzaju, gminną jednostką organizacyjną, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych.

Adresatami norm ujętych w statucie biblioteki nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego (por. m. in. wyroki NSA z dnia 20 marca 2009r. - sygn. akt II OSK 1526/08, z dnia 8 listopada 2012r. - sygn. akt II OSK 2014/12 i II OSK 2013/12 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2021r. - sygn. akt IV SA/Po 1643/20).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Adamów, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

Jak stanowi § 3 ust. 1 Statutu, *nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem Biblioteki sprawuje Wójt Gminy Adamów*.

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 Wójtowi 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/Ol 812/17.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „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 „nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem Biblioteki sprawuje Wójt Gminy Adamów”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organu wykonawczego w zakresie przyznanych tak kompetencji jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Wójta miałby 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 Wójtowi 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.

Zgodnie z § 9 ust. 1 Statutu, w bibliotece zatrudnia się bibliotekarzy. W miarę potrzeby mogą być zatrudniani specjaliści innych zawodów związanych z działalnością Biblioteki, a także pracownicy administracji i obsługi.

Stosownie do § 10 ust. 1 Statutu, dyrektor i pracownicy Biblioteki powinni posiadać kwalifikacje odpowiednie do zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji, które są określone w odpowiednich przepisach.

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 Gminy 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 orzecnictwie 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 § 12 Statutu, *szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa Regulamin Organizacyjny nadany przez Dyrektora Biblioteki*.

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.

Zgodnie z § 15 Statutu, *dyrektor corocznie w terminie do 31 marca przedkłada Radzie Gminy sprawozdanie z działalności Biblioteki w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdanie zawiera szczegółowe informacje o wykonywaniu zadań, o których mowa w § 5 (zd. pierwsze i drugie).*

Odnosząc się do powyższego, należy podkreślić, że zgodnie z art. 265 pkt 2 w zw. z art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023r. poz. 1270), samorządowa instytucja kultury przedstawia właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia: 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - *sprawozdanie* roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

W ocenie organu nadzoru wobec powyższego Rada Gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do wprowadzania w uchwalanym statucie samorządowej instytucji kultury obowiązku przedkładania przez jej dyrektora sprawozdań z działalności tej instytucji.

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. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/371/2023 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) Wójt Gminy Adamów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Adamów