



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 października 2024 r.

Poz. 4846



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.346.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 8 października 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr V/25/2024 Rady Gminy Gorzków z dnia 12 września 2024 r.  
w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gorzkowie, w części obejmującej §  
2 ust. 2 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 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/25/2024 Rady Gminy Gorzków z dnia 12 września 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gorzkowie, w części obejmującej § 2 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr V/25/2024 Rady Gminy Gorzków została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Nr V/25/2024 Rada Gminy Gorzków nadała Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Gorzkowie, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

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

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

W art. 11 ustawa o bibliotekach stanowi, że 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 § 2 ust. 2 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gorzkowie, wskazano, iż *„Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Wójt Gminy Gorzków”*.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem został przyjęty bez podstawy prawnej.

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.

Natomiast stosownie do przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) 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 ww. ustawy).

Z dokonaniem wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora 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, zapisy § 2 ust. 2 Statutu Biblioteki przyznające organowi wykonawczemu gminy bezpośredni nadzór nad biblioteką nie znajdują uzasadnienia prawnego.

W wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, iż: *„jakkolwiek ustawodawca literalnie reguluje kwestię określenia nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, to żaden 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 do 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 instytucji kultury wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2024 r.,

sygn. akt IV SA/Po 147/24: „Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nad domem kultury jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Zasadnie więc zarzuca strona skarżąca kasacyjnie, że § 5 ust. 1 Statutu wykracza poza delegację ustawową i daje organowi wykonawczemu kompetencje nieprzewidziane w żadnej z ustaw, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 41/20, LEX nr 3067935; wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21, wyrok NSA z 18.01.2022 r., III OSK 891/21, LEX nr 3331083).”

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.

Sformułowanie "nadzór" może również wskazywać na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury. Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nad biblioteką jako samorządową osobą prawną.

W konsekwencji stwierdzić należy, że na podstawie przepisu Statutu, zgodnie z którym „Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Wójt Gminy”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organu wykonawczego w zakresie "bezpośredniego nadzoru" 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 Gminy kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury stanowi nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Gorzków Nr V/25/2024, we wskazanej części, 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Gorzków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Gorzków