



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 grudnia 2024 r.

Poz. 6761



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.423.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/41/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Biblioteki Publicznej Gminy Ruda-Huta, w części obejmującej § 7 ust. 2, § 8, § 9 ust.1 i § 10 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/41/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Biblioteki Publicznej Gminy Ruda-Huta, w części obejmującej § 7 ust. 2, § 8, § 9 ust.1 i § 10 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/41/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ruda-Huta ustaliła Statut Biblioteki Publicznej Gminy Ruda-Huta. Statut stanowi 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).

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

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).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanych powyżej przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09).

W § 7 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że *Dyrektora Biblioteki powołuje i odwołuje Wójt Gminy Ruda-Huta.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024r., poz. 87) w zw. z art. 2 ustawy o bibliotekach.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej 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 § 7 ust. 2 Statutu, wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Wójta Gminy opinii właściwych związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych.

W wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12 Naczelny Sąd Administracyjny 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 § 8 Statutu w bibliotece zatrudnieni się pracownicy działalności podstawowej, administracyjnej oraz obsługi. W miarę potrzeb w Bibliotece mogą być zatrudnieni specjaliści z różnych dziedzin związanych z działalnością Biblioteki.

W myśl § 9 ust. 1 Statutu Dyrektor i pracownicy Biblioteki powinni posiadać odpowiednie do zajmowanych stanowisk kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 1 i 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).

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.

W § 10 Statutu Rada Gminy postanowiła, że *regulamin organizacyjny opracowuje i wprowadza w drodze zarządzenia Dyrektor, po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy Ruda-Huta, działającego w imieniu organizatora*.

Powyższa regulacja istotnie 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 (*podkreślenie moje*).

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 866/14.

Z zestawienia cyt. wyżej art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z treścią § 10 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Dyrektora Biblioteki opinii podmiotów wskazanych w ustawie. Tym samym postanowienie § 10 Statutu w sposób istotny narusza art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.

Należy przy tym zauważyć, że wskazane naruszenie prawa ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności

kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, z uwagi na charakter kwestionowanego aktu i posiadany przez niego walor abstrakcyjności. Zapisy zawarte w statucie instytucji kultury nadawanym w drodze uchwały organu stanowiącego gminy nie mogą wspomnianych kwestii regulować w sposób odmienny, niż czyni to ustawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn.akt II SA/Wr 2572/02) stanął na stanowisku, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/41/2024 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Ruda-Huta,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ruda-Huta.