



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2024 r.

Poz. 3675

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.407.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/534/2024 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gierałtowiecach, w części określonej w:

1) § 6 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 1–pkt 4 w zw. z art. 12 ustawy,

3) § 9 pkt 6 w zakresie sformułowania: „oraz z innych źródeł” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Gierałtowiec przyjęła uchwałę Nr LXXI/534/2024 w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gierałtowiecach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Gierałtowiecach*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy:

1. *Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.*

3. *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.

Analizując przytoczone wyżej przepisy zauważyć należy, że w art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu biblioteki. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 3 pkt 1-4 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter przykładowy. Użycie w nim przez ustawodawcę sformułowania „statut określa w szczególności” służy określeniu niezbędnego minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie biblioteki. Sformułowanie to owszem zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, niemniej jednak, niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w nim wyrażonych będzie zawsze skutkowało nieważnością całego aktu. Organ stanowiący nadając statut bibliotece, musi mieć zawsze na uwadze, aby statut ten swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 3 ustawy. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 11 ust. 3 ustawy ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznanie jej waloru prawa powszechnie obowiązującego powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową.

Organ nadzoru również zaznacza, że z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w § 6 ust. 3 Statutu Rada jednoznacznie wskazała, że *Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Gieraltowice w trybie określonym w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Z przywołanego przepisu ustawy wynika, że dyrektora instytucji kultury [tu: biblioteki] 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. Mimo to, w przepisie § 6 ust. 4 Statutu, Rada przewidziała równocześnie, że: *Kandydat na stanowisko dyrektora może być wyłoniony w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, na podstawie zarządzenia wydanego przez Wójta Gminy Gieraltowice – czym istotnie naruszyła art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.*

Rada podjęła próbę uregulowania w § 6 ust. 4 Statutu materii dotyczącej organizacji Biblioteki w zakresie sposobu wyłonienia jej Dyrektora. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowana regulacja Statutu nie określa sposobu wyłonienia dyrektora, gdyż dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości wyboru kandydata na to stanowisko. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może być wyłoniony”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy wybór kandydata będzie dokonany w drodze konkursu. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że Dyrektor będzie wyłoniony w drodze konkursu, otwiera możliwość wybrania go w tym trybie.

W konsekwencji przedmiotowa regulacja Statutu jest nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy (i w jakich okolicznościach) wyłonienie Dyrektora Biblioteki będzie odbywać się w trybie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, czyli na innych zasadach niż określił kategorycznie przepisem § 6 ust. 3 Statutu. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł

wprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy powierzenie stanowiska Dyrektora Biblioteki będzie odbywać się w trybie konkursu. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja § 6 ust. 4 Statutu nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Przy czym, ze względu na brzmienie § 6 ust. 3 Statutu, nie jest niezbędne stwierdzenie nieważności uchwały w całości, jako że Statut – pozbawiony zakwestionowanego przepisu - nadal realizował będzie upoważnienie ustawowe.

Powyższe uwagi dotyczące nieprecyzyjnych regulacji należy analogicznie odnieść do § 9 pkt 6 w zakresie sformułowania: „oraz z innych źródeł” Statutu. Rada Gminy w ww. regulacji Statutu wskazała, iż:

§ 9. Źródła finansowania Biblioteki stanowią:

6) środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

Użycie przez Radę sformułowania „oraz z innych źródeł” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale źródła finansowania biblioteki. Powyższe prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę źródła finansowania biblioteki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia innemu podmiotowi określenia ww. źródeł finansowania, i w innym trybie niż zmiana uchwały (Statutu), musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, regulacja § 9 pkt 6 Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Rada Gminy przekroczyła również swoje kompetencje w § 7 Statutu, w którym postanowiono, że: *Dyrektor jest przełożonym pracowników Biblioteki i wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę.* W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja nie stanowi materii statutowej Biblioteki, gdyż kwestie dotyczące wskazania przełożonego pracowników ww. instytucji oraz wykonywania wobec nich czynności z zakresu praw pracy powinny być uregulowane w regulaminie tej jednostki (regulamin nadany zgodnie z art. 12 ustawy), a nie w Statucie stanowiącym akt prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że ww. § 7 Statutu również istotnie narusza art. 11 ust. 3 pkt 1 – pkt 4 w zw. z art. 12 ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gierałtowiec w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 3 pkt 1–pkt 4, art. 12 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXI/534/2024 Rady Gminy Gierałtowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Gierałtowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz