



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX -R-0911/MN/5/10

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2010 r.

Rada Gminy i Miasta
Przysucha

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 zm. Dz. U. z 2002 r. nr 23 poz. 220, nr 62 poz. 558, nr 113 poz. 984, nr 214 poz. 1806, Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717, nr 162 poz. 1568, Dz. U. z 2002 r. nr 153 poz. 1271, Dz. U. z 2004 r. nr 102 poz. 1055, nr 116 poz. 1203, Dz. U. z 2005 r. nr 172 poz.1441, nr 175 poz. 1457, Dz. U. z 2006 r. nr 17 poz. 128, nr 181 poz.1337 oraz z 2007 r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974 i Nr 173 poz.1218, z 2008 r. nr 180, poz.1111 oraz z 2009 r. nr 223, poz. 1458, z 2009 Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz.1241 oraz z 2010 Nr 28, poz.142, Nr 28, poz.146 i Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność :

§ 4 Rozdziału 1 , §1 zdanie drugie i § 6 Rozdziału 3 oraz § 2 Rozdziału 4 - Załącznika do uchwały Rady Gminy i Miasta Przysucha Nr XXXVIII/283/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie nadania statutu Bibliotece Publicznej w Przysusze.

Uzasadnienie

Rada Gminy i Miasta w Przysusze w dniu 1 lipca 2010 r. podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu Bibliotece Publicznej w Przysusze. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 lipca 2010 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały podano art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.11 ust.1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz.U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.).

Działalność biblioteki gminnej regulują przepisy powołanej w podstawie prawnej uchwały ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, oraz, w związku z zapisem art.2 tej ustawy w brzmieniu:

„W zakresie nie uregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”,

przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz.123 z późn. zm.)

Zgodnie z regulacjami zawartymi we wskazanych aktach prawnych biblioteki gminne działają jako jednostki kultury, Gminie natomiast przypisano rolę organizatora, przy czym ustawy określają prawa i zadania organizatora działalności kulturalnej zakładając, że działalność ta stanowi zadanie własne gminy.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej *„Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.”*

Jak wynika z powyższego zapisu ustawy biblioteka, która jest jednostką kultury posiada osobowość prawną, a zatem jest jednostką samodzielną, oddzielną od gminy, i nie stosuje się do jej działalności ustawy z dnia 20 grudnia 1997 r o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9 poz. 43 z późn. zm.).

Tymczasem w § 4 Rozdziału 1 Załącznika do uchwały, określającego treść Statutu Biblioteki Publicznej w Przysusze zapisano:

„§ 4. Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Przysucha.”

Podejmując powyższą regulację Rada Miasta i Gminy Przysucha działała bez podstawy prawnej. Zgodnie z § 2 Rozdział 1 Statutu, Biblioteka posiada osobowość prawną. Zapis ten stanowiący, iż biblioteka jest samodzielną osobą prawną, jest zgodny z przywołanymi wyżej postanowieniami art. 14 ust.1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jednocześnie zarówno ustawa o bibliotekach, jak i ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie przewidują kompetencji nadzorczych dla wójta gminy. Biblioteka stanowi bowiem, jak wskazano wyżej, samodzielną jednostkę organizacyjną, funkcjonującą w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na jej działalność. Na jej czele stoi Dyrektor, który kieruje jej działalnością, reprezentuje bibliotekę na zewnątrz i jest za nią odpowiedzialny. Dyrektor podejmuje działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków. Wszelka ingerencja rady gminy polegająca na udzieleniu wójtowi gminy kompetencji nadzorczych w stosunku do biblioteki stanowi zatem naruszenie ustawowej samodzielności jednostki organizacyjnej.

Konsekwencją wskazanego stanowiska jest przyjęcie, że również zapis § 2 Rozdziału 4 Statutu Biblioteki jest sprzeczny z prawem. Treść podjętej przez Radę w tym zakresie regulacji brzmi:

„Podstawą gospodarki finansowej Biblioteki jest roczny plan działalności opracowany przez Dyrektora i zaakceptowany przez Burmistrza Gminy i Miasta Przysucha. „

Jak wskazano wyżej, żaden z przepisów ustawowych nie daje podstawy do udzielenia Burmistrzowi Gminy kompetencji, uzależniającej od jego pozytywnej oceny wprowadzenie planu finansowego biblioteki. W tym zakresie dyrektor biblioteki działa samodzielnie jako dyrektor jednostki posiadającej osobowość prawną.

Takie stanowisko zostało też przyjęte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sygnatura akt I SA 407/98, a także w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 sierpnia 2006 roku Wojewody Podlaskiego PNII.A.Ch.0911-138/06, w którym to stwierdzono:

„Wójt wykonuje względem kierownika gminnego ośrodka kultury funkcje pracodawcy, nie posiada natomiast uprawnień do sprawowania nadzoru administracyjno- finansowego nad działalnością takiego ośrodka.”

Nie można również przyjąć za zgodną z obowiązującym prawem regulacji zawartej w §1 zdanie drugie Rozdziału 3 Statutu Biblioteki, w brzmieniu:

„Dyrektora (biblioteki) powołuje i odwołuje Burmistrz Gminy i Miasta Przysucha.”

Tryb powoływania i odwoływania dyrektora jednostki kultury reguluje ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 15 ust.1 tejże ustawy :

„Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony lub nie określony, po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Odwołanie następuje w tym samym trybie.”

O ile za prawidłowe można zatem uznać stanowisko, że w związku z zapisem art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że do kompetencji wójta należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych - w imieniu organizatora działa Burmistrz Miasta i Gminy Przysucha, tak sprzeczne z obowiązującym prawem jest pominięcie obowiązku zasięgnięcia opinii działających w instytucji związków zawodowych i stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Pominięcie takiego obowiązku w zapisie statutowym zarówno odnośnie trybu powoływaniu jak i odwoływaniu dyrektora przesądza, iż zapis ten narusza wskazany wyżej przepis art. 15 ust.1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Rażąco narusza prawo również zapis § 6 Rozdziału 3 Statutu Biblioteki Publicznej w Przysusze, o brzmieniu:

„Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki oraz zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych ustala Dyrektor w regulaminie organizacyjnym, który podlega zatwierdzeniu przez Burmistrza Gminy i Miasta Przysucha.”

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 roku w sprawie sygnatura akt II SA/Wr 114/08 stwierdzono:

„Rada gminy nie jest kompetentna do stanowienia w drodze uchwały, że obowiązkiem dyrektora biblioteki jest uzyskanie opinii wójta tej gminy w sprawie regulaminu biblioteki.”

Stanowisko takie wynika z faktu, że zgodnie z zapisem art. 14 ust. 4 ustawy o bibliotekach zasady i warunki korzystania z bibliotek określa regulamin nadany przez jej dyrektora.

Na mocy powyższego zapisu kompetencje ustalania regulaminu przyznane zostały ustawowo wyłącznie dyrektorowi biblioteki, a zatem uzależnienie wprowadzenia regulaminu od zatwierdzenia go przez Burmistrza Miasta i Gminy Przysucha nie znajduje podstawy prawnej.

W związku z powyższym uchwały w objętym rozstrzygnięciem zakresie nie można uznać za zgodną z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia wnoszona za moim pośrednictwem

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek KOZIŃSKI