



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-O.4131.36.2015.LP

Warszawa, 3 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Brok Nr VII/46/2015 z dnia 25 września 2015 r. w *sprawie nadania statutu Biblioteki Publicznej w Broku*, w **zakresie § 21 Statutu Biblioteki Publicznej w Broku** stanowiącego załącznik do uchwały Nr VII/46/2015.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2015 r. Rada Gminy Brok podjęła uchwałę Nr VII/46/2015 w sprawie nadania statutu Biblioteki Publicznej w Broku. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest *Statut Biblioteki Publicznej w Broku* (dalej jako: *Statut*).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 5 października 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012, poz. 642 ze zm.).

W § 21 *Statutu* Rada Gminy unormowała co następuje: *Bezpośredni nadzór nad biblioteką sprawuje jej organizator, który dokonuje kontroli i oceny działalności Biblioteki obejmującej w szczególności: 1) realizację działań statutowych, 2) prawidłowość gospodarowania mieniem, 3) gospodarkę finansową Biblioteki.* Zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 3 *Statutu* organizatorem biblioteki jest gmina Brok. W ocenie Wojewody Mazowieckiego § 21 *Statutu* jest sprzeczny z prawem, z uwagi na fakt, że narusza prawo w sposób istotny wyposażając organizatora biblioteki w kompetencje nie przewidziane w przepisach rangi ustawowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Art. 33 ust. 5 tej ustawy normuje, że wójt jako kierownik urzędu gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników tego urzędu oraz w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast art. 18a ustawy o samorządzie gminnym wyposaża radę gminy w uprawnienia kontrolne w stosunku do gminnych jednostek organizacyjnych (wykonywane za pośrednictwem komisji rewizyjnej). Art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) stwierdza, że jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej są biblioteki, natomiast art. 9 ust. 1 tej ustawy normuje, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury. Zgodnie z brzmieniem art. 14 tej ustawy instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Art. 15 normuje natomiast tryb powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora. Według art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nie uregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Natomiast art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach normuje otwarty katalog („w szczególności”) zagadnień, które powinien zawierać statut biblioteki, to jest: 1) cele i zadania biblioteki, 2) organy biblioteki i jej organizacja, 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.

Nie ulega wątpliwości, że biblioteka publiczna jako samorządowa instytucja kultury jest gminną jednostką organizacyjną. Jednocześnie jako osoba prawna dysponuje ona szczególnym statusem w stosunku do innych gminnych jednostek organizacyjnych, które jako jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe nie posiadają statusu osoby prawnej. Osobowość prawną biblioteki powoduje, że jest ona odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może występować samodzielnie w obrocie prawnym (vide: J. Ciechorski, *Rola organizatora w funkcjonowaniu biblioteki publicznej*, „*Bibliotekarz*” Nr 5 z 2010). Status

osoby prawnej wpływa również na odmienny charakter finansowania tej jednostki. Zgodnie z art. 27 ustawy o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* instytucje kultury (w tym biblioteki) samodzielnie gospodarują przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. Natomiast art. 265 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) normuje terminy składania organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego przez samorządowe instytucje kultury informacji z przebiegu wykonania planu finansowego jednostki oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego jednostki.

Należy podkreślić, że ani ustawa o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* ani ustawa o *bibliotekach* nie wyposażyły organizatora (organy gminy) w uprawnienia do sprawowania nadzoru nad biblioteką jako samorządową instytucją kultury. Ustawa o *bibliotekach* posługuje się jedynie pojęciem nadzoru merytorycznego wojewódzkiej i powiatowej biblioteki publicznej o jakim mowa w art. 20 ust. 1 pkt 5 oraz 20a ust. 1 tej ustawy. Brak unormowań dotyczących nadzoru sprawowanego przez organizatora biblioteki publicznej należy więc uznać za celowy zabieg ustawodawcy, sankcjonujący status biblioteki publicznej jako osoby prawnej oraz będący konsekwencją istniejących w tej materii ustawowych unormowań (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 lipca 2014 r. Nr LEX-R.4131.29.2014.MN, źródło: mazowieckie.pl).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego status prawny samorządowych instytucji kultury jak również ich relacje z organami jednostek samorządu terytorialnego są zagadnieniami należącymi do materii ustawowej i rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzania nowych lub modyfikowania istniejących prawnych form relacji pomiędzy tymi podmiotami. Przedstawiony powyżej stan prawy zdaniem Wojewody Mazowieckiego w sposób wyczerpujący normuje relacje pomiędzy organizatorem a biblioteką publiczną. Unormowania § 21 *Statutu* zostały tym samym podjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 11 ust. 3 ustawy o *bibliotekach*, co oznacza, że zostały podjęte bez podstawy prawnej. Brak podstawy prawnej do wydania aktu jest najbardziej oczywistym przykładem istotnego naruszenia prawa, co wielokrotnie potwierdzało orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 1320/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy ponadto podkreślić, że w § 21 *Statutu* Rada Gminy Brok opisała „bezpośredni nadzór” organizatora poprzez dokonywanie „kontroli i oceny” działalności biblioteki. W ocenie organu nadzoru poniższe unormowanie jest wewnątrznie sprzeczne i niespójne terminologicznie. W doktrynie nauki prawa podkreśla się różnice pojęć „kontroli” i „nadzoru”. Kontrola polega bowiem na sprawdzaniu działalności danego podmiotu, na badaniu stanu faktycznego w porównaniu z określonym stanem postulowanym. Natomiast nadzór jest pojęciem szerszym i obejmuje nie tylko pojęcie kontroli, ale również możliwość władczego i wiążącego wpływu podmiotu nadzorującego na podmiot nadzorowany (vide: *Prawo administracyjne*, pod red. P. J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 146). Tym samym regulacja § 21 *Statutu* wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, co może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdza: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000r., Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000r., K 7/99).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Gminy Brok określając w § 21 *Statutu* stanowiącego załącznik do uchwały Nr VII/46/2015 bezpośredni nadzór organizatora nad biblioteką publiczną w sposób istotny naruszyła art. 11 ust. 3 ustawy *o bibliotekach*.

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji* oraz art. 85 ustawy *o samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2015, poz. 525) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *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. Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa wynikające z unormowań art. 91 ustawy *o samorządzie gminnym* nie zostały zdefiniowane w ustawie i stanowią tym samym przykład pojęć niedookreślonych (nieostrych). Jednakże doktryna prawa oraz praktyka orzecznicza wypracowały szereg cech naruszeń prawa pozwalających na zakwalifikowanie danego naruszenia do jednej z tych kategorii. Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Taką nieprawidłowością są między innymi naruszenia dotyczące przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Istotne naruszenia to między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy dokonane naruszenia nie miały wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie dotyczy sprawy mało znaczącej, nie dotyczącej istoty zagadnienia (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).*

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski