



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-P.4131.4.2016.IJ

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

**Rada Gminy Zawidz
09-226 Zawidz Kościelny
ul. Mazowiecka 24**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 8 ust.2 Statutu Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Gminy Zawidz z dnia 30 grudnia 2015 r. Nr 71/XII/2015 w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Gminy Zawidz podjęła uchwałę Nr 71/XII/2015 w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym (dalej jako: Statut).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 11 stycznia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (j.t. 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 (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.) w związku z art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).

W § 8 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, co następuje: „Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Organizator”. Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1 Statutu organizatorem biblioteki jest gmina Zawidz. W ocenie Wojewody Mazowieckiego § 8 ust. 2 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym 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.

Art. 8 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach wprost wskazuje, jakie podmioty są organizatorami bibliotek. Ust. 2 w/w ustawy mówi, iż są nimi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. W przepisie tym ustawodawca użył zwrotu ”organizatorami bibliotek są”, co oznacza, że podmioty te z mocy ustawy są organizatorami bibliotek a więc zorganizowanie i prowadzenie bibliotek jest ich ustawowym obowiązkiem. Organizując działalność biblioteki, organizator jest obowiązany ustanowić akt o utworzeniu biblioteki. Dokument ten, zgodnie z art. 11 ust. 2, musi określać:

- 1) nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki;
- 2) źródła finansowania.

Powyższe postanowienia aktu o utworzeniu biblioteki stanowią konieczną jego treść.

Kolejnym ustawowym obowiązkiem organizatora jest nadanie statutu tworzonej biblioteki. Zakres postanowień statutu reguluje art. 11 ust. 3, który stanowi: „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”.

Powyższe elementy stanowią minimalną, konieczną treść statutu biblioteki. Wyliczenie to – w przeciwieństwie do aktu utworzenia biblioteki – nie ma charakteru enumeratywnego, wyczerpującego, świadczy o tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” (patrz WSA w Gliwicach z dn. 04.06.2008 r., sygn. IV SA/GI 262/08.). Jednakże swoboda organizatora jest ograniczona treścią przepisu art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Przepis ten określa maksymalny zakres, o który organizator może uzupełnić treść statutu biblioteki. Tak więc *ustawa o bibliotekach* jest uzupełniana przez postanowienia ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* i ustawodawca odsyła tylko do przepisów tej ustawy nie wskazując żadnej innej.

W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 04.04.2001 r., sygn. SA/Sz 2268/00 wywiedziono: „Regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zawierają żadnego odesłania do innych ustaw. Wynika z tego, że unormowania te mają charakter kompletny i wyczerpujący”. Podobnie orzekł NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku w wyroku z dn. 24.06.2002 r., sygn. akt I SA/Gd 497/02 .

Reasumując: ani *ustawa o bibliotekach*, ani *ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* nie wyposażyły organizatora w uprawnienia do umieszczania w statucie biblioteki przepisu dotyczącego 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 art. 20 a ust. 1 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że biblioteka publiczna - jako samorządowa instytucja kultury - jest gminną jednostką organizacyjną. Jednocześnie, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora uzyskuje ona osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Osobowość prawną biblioteki powoduje, że jest ona odrębnym od organizatora podmiotem praw, który może występować samodzielnie w obrocie prawnym (vide: J. Ciechorski, *Rola organizatora w funkcjonowaniu biblioteki publicznej*, „*Bibliotekarz*” Nr 5 z 2010 r.). Status osoby prawnej wpływa również na odmienny charakter finansowania tej jednostki. Zasady ingerowania organizatora w całokształt działalności merytorycznej i finansowej instytucji kultury (tu: biblioteki) nie mogą w żadnym stopniu naruszać fundamentalnych zasad samodzielności odrębnej od organizatora osoby prawnej. Celem ustawodawcy było bezspornie wyłączenie instytucji kultury z bezpośredniego wpływu organizatora na jej działalność, z jednoczesnym wprowadzeniem zasady, iż to właśnie instytucja kultury realizuje zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym w warunkach autonomii przynależnej osobie prawnej. Wskazać należy,

że samodzielność biblioteki nie oznacza braku zupełnej podległości merytorycznej czy po części i finansowej organizatorowi, ale w omawianej kwestii organizator (tu: gmina Zawidz) wykroczyła poza unormowania ustawowe dotyczące treści nadawanego instytucji kultury Statutu. Realizując bowiem swoje kompetencje organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. W doktrynie nauki prawa podkreśla się, że nadzór (umieszczony w treści § 8 ust. 2 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym) jest pojęciem obejmującym możliwość władczego i wiążącego wpływu podmiotu nadzorującego na podmiot nadzorowany (vide: Prawo administracyjne, pod red. P. .J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 146) a w takie kompetencje ustawodawca nie wyposażył organizatora biblioteki.

Podsumowując: przy nadawaniu statutu samorządowej instytucji kultury (tu: biblioteki) wszelkie modyfikacje, rozszerzenia zakresu przedmiotowego są naruszeniem upoważnienia ustawowego i tym samym wypełniają przesłanki istotnego naruszenia prawa (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 3 listopada 2015 r. Nr LEX-O.4131.36.2015.LP).

Przedstawiony powyżej stan prawny- zdaniem Wojewody Mazowieckiego oznacza iż § 8 ust. 2 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym został podjęty bez podstawy prawnej.

Wobec powyższego § 8 ust. 2 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Zawidzu Kościelnym stanowiący załącznik do Uchwały Rady Gminy Zawidz z dnia 30 grudnia 2015 r. Nr 71/XII/2015 w sprawie nadania Statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Zawidzu Kościelnym jest sprzeczny z prawem.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Sipiera

Do wiadomości:
Wójt Gminy Zawidz