



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-R.4131.10.2016.MN

Warszawa, 1 kwietnia 2016 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, poz. 1045 i poz. 1890)

**stwierdzam nieważność:**

§ 4 ust. 3 i § 8 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Rusinów z dnia 25 lutego 2016 r., Nr XII/79/16 w sprawie zmiany Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Rusinowie.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Rusinów w dniu 25 lutego 2016 r. podjęła uchwałę Nr XII/79/2016 w sprawie zmiany Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Rusinowie. Nowe brzmienie statutu zostało wprowadzone przez Załącznik Nr 1 do uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406), a także art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r., poz. 642).

W § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącym Statut Gminnej Biblioteki Publicznej, zapisano:

*„Biblioteka jest samorządową instytucją kultury podlegającą wpisowi do rejestru instytucji kultury organizatora.”*

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucje kultury wraz z datą wpisu do rejestru uzyskują osobowość prawną. Przepis ten odnosi się również do bibliotek działających jako instytucje kultury. Tak więc biblioteka działająca jako instytucja kultury jest podmiotem samodzielnym, odrębnym, posiadającym osobowość prawną.

W wyroku z dnia 20 marca 2008 r. WSA w Warszawie w sprawie sygn. akt. I SA/Wa 134/08 stwierdził:

*„Instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także, zdaniem Sądu, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury.”*

Z kolei w wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt I SA 407/98 orzekł:

*„1. Przepisy zawarte w tej ustawie z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowią lex specialis w stosunku do przepisów znajdujących się w ustawie o gospodarce komunalnej, a zatem wyłączają stosowanie tych ostatnich co do wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej w zakresie, w jakim ta kwestia jest regulowana tymi pierwszymi przepisami. 2. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wyraźnie stanowi, że instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego*

*przez organizatora, którym zgodnie z art. 9 i 10 ust. 1 tej ustawy jest gmina tworząca instytucję kultury. Wpisanie instytucji kultury do rejestru następuje z urzędu (art. 14 ust. 3 ustawy)”.*

Pomimo jasnych regulacji w tym zakresie w Załączniku Nr 1 do uchwały, w jego § 4 ust. 3 zapisano:

*„Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Wójt Gminy Rusinów”.*

Zapis taki jest pozbawiony podstawy prawnej. Żaden bowiem z przepisów ustawy o działalności kulturalnej, ani o bibliotekach, nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji nadzorczych w odniesieniu do posiadającej osobowość prawną biblioteki będącej instytucją kultury.

Takie stanowisko zawarł Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie NK-II.4131.105.2013.AK:

*„Biblioteka stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną, funkcjonującą jedynie w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie na jej finansowanie. Wszelka zatem ingerencja organu stanowiącego polegająca na przyznaniu organizatorowi kompetencji nadzorczych jest nieuprawnionym naruszeniem samodzielności jednostki organizacyjnej”.*

W innym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 sierpnia 2006 r. w sprawie PN.II.A.Ch.0911-138/06 Wojewoda Podlaski stwierdził:

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

Jak wynika z powyższego, wprowadzenie do statutu biblioteki zapisu przyznającego Wójtowi Gminy Rusinów prawo do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad działalnością biblioteki jest pozbawione podstawy prawnej.

Również za nieprawidłowy należy uznać zapis § 8 ust. 2 Statutu zamieszczonego w Załączniku Nr 1 do uchwały Rady Gminy Rusinów w brzmieniu:

*„Dyrektora Biblioteki powołuje i odwołuje Wójt Gminy Rusinów”.*

Zapis ten w stosunku do zapisu ustawowego t.j. art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, który znajduje zastosowanie do powołania i odwołania dyrektora biblioteki, na mocy art. 2 ustawy o bibliotekach, jest niepełny. Zapis ustawowy co prawda przyznaje kompetencje powołania i odwołania dyrektora Wójtowi Gminy, jednak określa dokładnie tryb działania:

*„Art. 15. 1. 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.”*

Jak stwierdził Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 października 2012 r. w sprawie NK-N14.4131.916.2012.MW:

*„Zasadą jest wyłanianie dyrektora biblioteki 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 wyłonienia kandydata na dyrektora biblioteki następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.”*

Wprowadzenie do statutu biblioteki zapisu dotyczącego powołania i odwołania dyrektora, w brzmieniu odmiennym od brzmienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego - tym bardziej, że uchwała została podjęta w trybie aktu prawa miejscowego.

Zgodnie bowiem z § 137 zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, jako bezwzględnie niedopuszczalnych, wypowiedziały się wielokrotnie sądy administracyjne – wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, wyrok z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572.

Jednocześnie w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność takich zapisów uchwały. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy w Rusinowie w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

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:  
*Zdzisław Szipiera*