



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.16.2017.MN

Warszawa, 14 czerwca 2017 r.

Rada Gminy Borkowice

26-422 Borkowice
ul. Ogrodowa 9

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579 i poz.1948 oraz z 2017 r., poz. 935)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2, 6 ust. 3, § 7 ust. 3 i 5, § 8 Załącznika do uchwały Rady Gminy Borkowice z dnia 10 maja 2017 r., Nr XXVI/162/2017 w sprawie zmiany Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Borkowicach.

Uzasadnienie

Rada Gminy Borkowice w dniu 10 maja 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/162/2017 w sprawie zmiany Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Borkowicach. Nowe brzmienie statutu zostało wprowadzone przez Załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 maja 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.). W § 3 Załącznika do uchwały, stanowiącym Statut Gminnej Biblioteki Publicznej, zapisano:

„Biblioteka jest samorządową instytucją kultury posiadającą osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Organizatora.”

Powyższe postanowienie jest zgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, w myśl którego instytucje kultury wraz z datą wpisu do rejestru uzyskują osobowość prawną. Tak więc biblioteka działająca jako instytucja kultury jest podmiotem samodzielnym, odrębnym, posiadającym osobowość prawną.

W wyroku z dnia 20 marca 2008 roku 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 roku 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 do uchwały, tj. w jego § 2 ust. 2 zapisano:

„Bezpośredni nadzór nad Biblioteką sprawuje Wójt Gminy”

Przepis taki jest jednak 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 roku 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 roku 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 więc wynika z powyższego, wprowadzenie do statutu biblioteki przepisu przyznającego Wójtowi Gminy prawo do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad działalnością biblioteki jest pozbawione podstawy prawnej.

Również za nieprawidłowy należy uznać przepis § 6 ust. 3 Statutu zamieszczonego w Załączniku do uchwały Rady Gminy Borkowice w brzmieniu:

„Wójt przed powołaniem Dyrektora może zawrzeć z nim odrębną umowę na piśmie, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności Biblioteki oraz program jej działania”

Przepis ten w stosunku do zapisu ustawowego tj. 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 bezpodstawny. Zapis ustawowy przyznaje kompetencje powołania i odwołania dyrektora organizatorowi, 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 roku w sprawie NK-N14.4131.916.2012.MW2:

„Zasadą jest wylanianie 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 przepisu dotyczącego zawierania z dyrektorem przed jego powołaniem jakiegokolwiek umowy dotyczącej działalności biblioteki jest zatem całkowicie sprzeczne z prawem i nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym. Przepis ten stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego.

W §7 Załącznika do uchwały przewidziano powołanie działającej przy Bibliotece Rady Programowej/Rady Bibliotecznej. W związku z tym w § 7 ust. 3 zapisano:

„Członków Rady Programowej powołuje na okres 3 lat Wójt na wniosek Dyrektora spośród przedstawicieli Rady Gminy, stowarzyszeń mających siedzibę na terenie Gminy Borkowice oraz sołectw.”.

Przywołany przepis statutu Biblioteki w części stanowiącej, że członków Rady powołuje Wójt Gminy Borkowice, nie znajduje również żadnego uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Skoro bowiem, jak wskazano wyżej, Biblioteka jest samodzielnym podmiotem posiadającym osobowość prawną, to jakkolwiek ingerencja w jej działanie polegająca na nadaniu kompetencji powoływania członków Rady Programowej organowi wykonawczemu Gminy jakim jest Wójt, może wynikać jedynie z ustawy, nie zaś przepisów statutu.

Również nie znajduje uzasadnienia przepis § 7 ust. 5 Załącznika w którym stwierdzono, że szczegółowy tryb działania Rady Programowej określa regulamin ustalony przez Dyrektora.

Ponadto niezgodny z prawem jest przepis § 8 Statutu Biblioteki przewidujący, że:

„Wewnętrzną organizację Biblioteki w tym zakres i podział zadań dla poszczególnych stanowisk pracy określa Regulamin Organizacyjny nadany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.”.

Powołane przepisy statutu przewidują zarówno ustalenie wewnętrznej organizacji Biblioteki jak i zasad działania jej Rady Programowej w regulaminie Biblioteki nadawanym przez Dyrektora. Unormowanie takie jest błędne, gdyż zgodnie z przepisem art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o bibliotekach organizację wewnętrzną Biblioteki przewiduje jedynie jej statut, statut zaś nadawany jest w drodze uchwały. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o bibliotekach, zasady i warunki korzystania z biblioteki określa regulamin nadany przez jej dyrektora (kierownika). Tak więc Dyrektor może nadawać jedynie regulamin korzystania z biblioteki, zaś jej organizację określa statut przyjęty w drodze uchwały Rady Gminy.

Stanowisko takie zajął również Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 września 2010 roku numer PN.0911-193/10, w którym stwierdzono co następuje:

„Za przyjęciem takim przemawia w szczególności analiza i porównanie treści przepisów art. 11 i art. 13 ustawy o bibliotekach oraz art. 13 ustawy o działalności kulturalnej. Wynika stąd, iż w odniesieniu do instytucji kultury stanowiących biblioteki, organizację placówki, w tym zakres działania określa statut (art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o bibliotekach). Ogólny zapis ustawy o działalności kulturalnej natomiast przewiduje określenie organizacji wewnętrznej w drodze regulaminu (art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej). Stąd też, w przypadku bibliotek (odmiennie aniżeli w przypadku innych instytucji kultury), kwestie dotyczące organizacji wewnętrznej biblioteki, nie stanowią materii regulaminowej lecz materię statutową i winny być uregulowane w uchwale właściwej rady. Do zakresu regulacji regulaminowej w odniesieniu do bibliotek, przekazane zostało określenie zasad i trybu korzystania z biblioteki, stosownie do treści art. 14 ust. 4 ustawy o bibliotekach.”

Ponadto jak wynika z treści uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. III SA/Wr 114/08, wykładnię obowiązujących przepisów, prowadzącą do wniosku, iż przepis art. 14 ust. 4 ustawy o bibliotekach i przepis art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, można byłoby traktować jako dwie odrębne podstawy dla ustalenia regulaminów w bibliotece (po pierwsze - regulamin określający zasady i warunki korzystania z biblioteki, po drugie - regulamin organizacyjny biblioteki, określający jej organizację wewnętrzną) uznać należy za błędną, gdyż wyodrębnianie kilku rodzajów regulaminów obowiązujących w jednej bibliotece jest sztuczną konstrukcją mającą na celu obejście przepisów prawa, w tym przypadku przepisów ustawy o bibliotekach. Zagadnienie regulaminu w ocenie tego Sądu zostało uregulowane w ustawie o bibliotekach, konkretnie w treści art. 14 ust. 4, co oznacza, iż brak jest podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów ustawy o działalności kulturalnej.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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 Sipiera