

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 grudnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Anna Moskała
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Malinowska – Grakowicz (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Protokolant	Halina Roślan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 1 grudnia 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Lubań z dnia 29 czerwca 2010 r. nr LII/300/2010
w przedmiocie zmiany w statucie Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej
im. Marii Konopnickiej w Lubaniu

- I. stwierdza nieważność § 1 pkt 2) zaskarżonej uchwały w części, w jakiej określa, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań”;
- II. określa, że zaskarżona uchwała w części, w jakiej stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta Lubań z dnia 29 czerwca 2010 r. nr LII/300/2010 w sprawie zmian w statucie Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej im. Marii Konopnickiej w Lubaniu. Zaskarżonej uchwale Wojewoda jako organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 13 poz. 123 ze zm.), w związku z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. nr 85 poz. 539 ze zm.). Wojewoda wniósł więc o stwierdzenie przez Sąd nieważności § 1 pkt 2 uchwały Rady Miasta Lubań nr LII/300/2010 w zakresie, w jakim zmienia on § 8 ust. 2 uchwały Rady Miasta Lubań nr XXX/169/2008 z dnia 30 września 2008 r. we fragmencie: „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań”. W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że Rada Miasta Lubań dnia 29 czerwca 2010 r. podjęła uchwałę nr LII/300/2010 " sprawie zmian w statucie Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej im. Marii Konopnickiej w Lubaniu. Uchwała ta, przesłana pismem z dnia 6 lipca 2010 r., wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 lipca 2010 r. W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis ten określa tryb powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury i na podstawie art. 2 ustawy o bibliotekach ma zastosowanie także i do tych jednostek organizacyjnych. Ustawa o bibliotekach, w zakresie w niej nie uregulowanym, odsyła do odpowiednich postanowień ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W rozdziale 3 ustawy bibliotekach, zatytułowanym „Organizacja bibliotek”, nie zamieszczono przepisów szczególnych w stosunku do art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wyraźnie wskazuje, że dyrektora instytucji kultury powołuje organizator po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Tymczasem w ocenie organu nadzoru w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały dokonano nowelizacji treści § 8 uchwały Rady Miasta Lubań z dnia 30 września 2008 r. nr XXX/169/2008 poprzez między innymi przyjęcie w ust. 2, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań.” Z porównania treści obydwu zapisów wynika wyraźnie, że w uchwale pomięto konieczność zasięgnięcia przez Burmistrza Miasta opinii właściwych związków zawodowych działających w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej Lubaniu oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Wojewoda przywołał, że jako zasadę techniki prawodawczej przyjmuje się nie powtarzanie przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych (na podstawie § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908). Zawarcie w uchwale regulacji odpowiadającej przedmiotowo regulacji ustawowej może być uznane także za działanie wykraczające poza normę kompetencyjną. Jednakże w opinii Wojewody możliwe jest jednak dopuszczenie w uchwale przywołania regulacji ustawowych w celach porządkujących, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono dezinformujące czy też błędne. W przypadku uchwały Rady Miasta Lubań nie uwzględnienie wymogu zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych sugeruje, że wbrew regulacji ustawowej Burmistrz Miasta Lubań, przed powołaniem dyrektora Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Lubaniu, nie będzie zobowiązany do jego realizacji. Zdaniem

Wojewody uchwała Rady Miasta Lubañ nr LII/300/2010 w sposób istotny narusza artykuł 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb powołania dyrektora biblioteki. Ponadto organ nadzoru podniósł, że stwierdzone naruszenie prawa zawarte kwestionowanym przepisem uchwały Rady Miasta Lubañ ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, a w tym przypadku w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej. Uchwała Rady Miasta Lubañ, mocą której nadaje się statut instytucji kultury, ma charakter aktu prawa miejscowego, a ten musi posiadać walor abstrakcyjności, umożliwiając jego stosowanie w każdej sytuacji, także wówczas, gdy taka organizacja czy stowarzyszenie powstanie. Zdaniem Wojewody przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie. W odpowiedzi na skargę Gmina Miasta Lubañ – Rada Miasta Lubañ wniosła o oddalenie skargi Wojewody o stwierdzenie nieważności § 1 pkt. 2 uchwały Rady Miasta Lubañ nr LII/300/2010 w zakresie, w jakim zmienia on § 8 ust. 2 uchwały Rady Miasta Lubañ nr XXX/169/2008 z dnia 30 września 2008 r. we fragmencie: „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubañ” jako bezzasadnej. Uzasadniając swoje stanowisko strona przeciwna wskazała, że podstawy prawne działania Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej im. Marii Konopnickiej w Lubaniu (zwanej dalej „Biblioteką Publiczną w Lubaniu”), zakres i przedmiot działalności, wykaz zadań, kompetencje, organy, określa statut nadany uchwałą Nr XXX/169/2008 Rady Miasta Lubañ z dnia 30 grudnia 2008 roku Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej. Statut nadano na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. H i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.) oraz uchwały nr XXVI/144/2008 Rady Miasta Lubañ z dnia 30 września 2008 r. w sprawie przyjęcia od Powiatu Lubañskiego zadań w zakresie prowadzenia powiatowej biblioteki publicznej. Zapis § 1 ust. 3 statutu Biblioteki Publicznej w Lubaniu brzmi: „Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna im. Marii Konopnickiej, zwana dalej "Biblioteką" działa na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.)”. Przepis ten, w opinii strony, wskazuje jednoznacznie, że organizator instytucji kultury jaką jest Biblioteka Publiczna w Lubaniu podczas organizowania i prowadzenia instytucji, związany jest jej postanowieniami, w tym również art. 15 ust. 1, obrazę którego organ nadzoru zarzuca Radzie Miasta Lubañ. Powtarzanie bowiem treści przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego mogłoby być uznane za istotne naruszenie prawa świetle jednej z zasad techniki prawodawczej. Organ nadzoru natomiast w uzasadnieniu skargi za możliwe uznał przywołanie regulacji ustawowych w celach porządkowych. Tak więc, zdaniem strony przeciwnej, wobec umieszczenia w § 1 ust. 3 statutu Biblioteki Publicznej w Lubaniu odwołania do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej należy stwierdzić, że rozwiązanie to w całości porządkuje regulacje odnoszące się do organów i sposobu ich wyboru, w tym również do trybu powoływania i odwoływania Dyrektora Biblioteki Publicznej w Lubaniu. Przyjęte podczas prac nad statutem rozwiązania są uzasadnione i nie stanowią naruszenia art. 15 ust. 1 o działalności kulturalnej. Jest to powszechnie obowiązujący przepis prawa, który niezależnie od jego zacytowania lub nie w przepisie prawa miejscowego, musi być stosowany. Rada Miasta w statucie Biblioteki Publicznej skonkretyzowała organ uprawniony do powołania dyrektora Biblioteki. W ocenie strony przeciwnej za

bezzasadny należy uznać zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że wobec braku wyrażonego w statucie *expressis verbis* obowiązku zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych, Burmistrz Miasta Lubań nie będzie zobowiązany do jego realizacji. Przywołana w § 1 ust. 3 statutu Biblioteki Publicznej w Lubaniu ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z mocy samego prawa stanowi wyznacznik działań organizatora instytucji kultury, wobec czego Burmistrz Miasta jest zobligowany do jej stosowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje: W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju Sądów Administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej w skrócie p.p.s.a., nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Według art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 nr. 142, poz. 1591 ze zm.) " Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art.90 (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia. W orzecznictwie sądowo - administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa , które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd - w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. - nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w

granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustrojowa ustawa samorządowa. W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 – dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji zgodnie z art. 93 cytowanej ustawy zaskarżył uchwałę Rady Miasta Lubań do Sądu Administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem. Skarga w ocenie Sądu orzekającego zasługiwała na uwzględnienie. Istotą sporu jest czy Rada Miasta Lubań podejmując w dniu 29 czerwca 2010r. uchwałę o zmianie statutu biblioteki w § 1 pkt 2 uchwały nr LII/300/2010 w zakresie, w jakim zmienia on § 8 ust. 2 uchwały Rady Miasta Lubań nr XXX/169/2008 z dnia 30 września 2008 r. we fragmencie: „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań” istotnie naruszyła przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 13 poz. 123 ze zm.), w związku z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. nr 85 poz. 539 ze zm.). Przystępując do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miasta Lubań w zaskarżonym zapisie należy dokonać analizy przepisów prawnych dotyczących bibliotek. Z treści przepisu art. 7 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym wynikają normy zadaniowe, mówiące o zaspokojeniu przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, natomiast przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 cyt. wyżej ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy wprowadza stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, a art. 40 wprowadza upoważnienie stanowienia aktów prawa miejscowego. Natomiast art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) określa właściwość rady gminy wiążąc ją z funkcjonowaniem instytucji kultury, które działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który zawiera nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, zakres działalności, organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, sposób uzyskiwania środków finansowych, zasady dokonywania zmian statutowych, postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Ustawa z dnia 17 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.) w artykule 1 stanowi, że określa ona zasady działania bibliotek, a w artykule 2, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 8. 1. Biblioteki są organizowane i prowadzone przez podmioty zwane dalej „organizatorami”. 2. Organizatorami bibliotek są: 1) ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, 2) jednostki samorządu terytorialnego. 3. Organizatorami bibliotek mogą być także: 1) osoby fizyczne, 2) osoby prawne, 3) jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. W art. 11.: 1. Biblioteka stanowiąca samodzielny organizację działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. 2. Akt o utworzeniu biblioteki określa: 1) nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki, 2) źródła finansowania. 3. 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) sposób gospodarowania środkami finansowymi biblioteki. 4. Właściwi ministrowie

mogą ustalić, w drodze rozporządzenia, ramowe statuty dla bibliotek, których organizatorem jest jednostka organizacyjna nadzorowana przez tych ministrów. Natomiast art. 13. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi: 1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. 2. Statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, 2) zakres działalności, 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, 4) sposób uzyskiwania środków finansowych, 5) zasady dokonywania zmian statutowych, 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. 3. Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Art. 15 cyt. ustawy określa 1. 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. 2. Organizator powołuje i odwołuje dyrektora państwowej instytucji kultury po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. 3. Organizator odwołuje dyrektora samorządowej instytucji kultury, o której mowa w art. 16 ust. 2, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. 4. Organizator przedstawia kandydatowi na stanowisko dyrektora warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury. Kandydat przedstawia organizatorowi program działania instytucji kultury. 4a. Organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej. Powierzenie zarządzania następuje na podstawie umowy o zarządzaniu instytucją kultury zawartej między organizatorem a zarządcą na czas oznaczony nie krótszy niż trzy lata (kontrakt menedżerski). Jeżeli zarządcą jest osoba prawna, umowa powinna przewidywać, kto w jej imieniu będzie dokonywał czynności zarządu. Do umów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80, Nr 75, poz. 329, Nr 101, poz. 444 i Nr 107, poz. 464, z 1993 r. Nr 18, poz. 82 i Nr 60, poz. 280, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 80, poz. 368 i Nr 113, poz. 547, z 1995 r. Nr 1, poz. 2, Nr 95, poz. 474 i Nr 154 poz. 791, z 1996 r. Nr 90, poz. 405, Nr 106, poz. 496, Nr 118, poz. 561 i Nr 156, poz. 775, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 106, poz. 675, Nr 121, poz. 769 i 770 i Nr 123, poz. 777, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 i Nr 84, poz. 948 oraz z 2001 r. Nr 3, poz. 18). 5. Dyrektor instytucji kultury, powołany na czas określony, może być odwołany przed upływem tego okresu: 1) na własną prośbę, 2) z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków, 3) z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem, 4) w razie odstąpienia od realizacji uzgodnionego z organizatorem programu działania instytucji kultury, 5) w razie przekazania państwowej instytucji kultury w trybie art. 21a. 6. W przypadku, gdy statut instytucji kultury przewiduje stanowisko zastępcy dyrektora lub stanowiska zastępców dyrektora, określa on również sposób oraz tryb ich powoływania i odwoływania. Art. 17. brzmi: Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. W ocenie Sądu uchwała z dnia 29 czerwca 2010r. o zmianie statutu biblioteki w § 1 pkt 2 dokonując nowelizacji treści § 8 uchwały Rady Miasta Lubań z dnia 30 września 2008 r. nr XXX/169/2008 poprzez między innymi przyjęcie w ust. 2, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań.” została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który wyraźnie określa, że, że dyrektora instytucji kultury powołuje organizator / w niniejszej sprawie jednostka samorządu terytorialnego / po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody, że z porównania treści obydwu

zapisów wynika wyraźnie, że w uchwale pomięto konieczność zasięgnięcia przez Burmistrza Miasta opinii właściwych związków zawodowych działających w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej Lubaniu oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Zdaniem Sądu uchwalona zmiana narusza również przepis art. 13 ust.2 pkt 3 ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej który stanowi, że statut zawiera między innymi organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Po uchwalonej zmianie statut nie zawiera zapisów określających sposobu powołania dyrektora. Zapis statutu „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań.” wskazuje li tylko organ upoważniony do ustanowienia zarządcy biblioteki .Nie zawiera więc sposobu - trybu powołania Dyrektora biblioteki przez Burmistrza. Nie uwzględnienie w uchwale o zmianie statutu również wymogu zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych stwarza wątpliwość, że wbrew regulacji ustawowej Burmistrz Miasta Lubań, przed powołaniem dyrektora Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Lubaniu, nie będzie zobowiązany do jego realizacji. W opinii Sądu uchwała Rady Miasta Lubań w zaskarżonym fragmencie jej treści w sposób istotny narusza artykuł 13 i 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, albowiem modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb powołania dyrektora biblioteki i nie określa sposobu, procedury jego powołania, ograniczając się tylko do wskazania organu powołującego dyrektora biblioteki. Sąd orzekający podziela opinię organu nadzoru, że wbrew zasadzie techniki prawodawczej o nie powtarzaniu przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, które mogłyby być uznane za naruszenie prawa, możliwe jest jednak dopuszczenie w uchwale o nadaniu statutu / uchwale o jego zmianie / przywołania regulacji ustawowych w celach porządkujących, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono dezinformujące czy też błędne. Podnieść też należy, w ślad za organem nadzoru, że stwierdzone naruszenie prawa zawarte w kwestionowanym przepisie uchwały ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, a w niniejszej sprawie w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej w Lubaniu. Uchwała Rady Miasta Lubań, mocą której nadaje się statut instytucji kultury – bibliotece - ma charakter aktu prawa miejscowego, a akt ten musi posiadać walor abstrakcyjności, umożliwiając jego stosowanie w każdej sytuacji, także wówczas, gdy taka organizacja czy stowarzyszenie powstanie. Przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych Statut nadany bibliotece przez organizatora – jednostkę samorządu terytorialnego - musi zawierać również wszystkie obligatoryjne postanowienia wynikające z przepisów ustawowych dotyczących bibliotek. Nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie. Dlatego też skarga o stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadniona. W ocenie Sądu za bezzasadne należy uznać stanowisko Gminy, że przywołana w § 1 ust. 3 statutu Biblioteki Publicznej w Lubaniu ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z mocy samego prawa stanowi wyznacznik działań organizatora instytucji kultury, wobec czego Burmistrz Miasta jest zobligowany do jej stosowania, mimo braku wyrażonego w statucie *expressis verbis* obowiązku zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Odwoływanie się do zapisów w statucie określających ogólnie podstawy prawne działania biblioteki jest jednym z elementów postanowień statutu. Uchwała Rady Miasta Lubań dotycząca nadania - zmiany statutu biblioteki jest aktem prawa miejscowego. .Skoro akt ten nie zawiera treści wynikających z upoważnień ustawowych, to akt ten narusza przepisy prawa. Tak więc uchwała w § 1 pkt 2 w zakresie,

w jakim zmienia on § 8 ust. 2 uchwały Rady Miasta Lubań nr XXX/169/2008 z dnia 30 września 2008 r. we fragmencie: „Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Lubań w sposób istotny narusza artykuł 13 i 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części, określone w art. 147§1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.). Z tych powodów Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. W punkcie II wyroku orzeczenie ma oparcie w art. 152 cytowanej wyżej ustawy.