



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 19 października 2017 r.

Poz. 3973

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.357.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 16 października 2017 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/223/2017 Rady Gminy Puławy z dnia 14 września 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Puławach z siedzibą w Górze Puławskiej, w części obejmującej § 10 i 11 w brzmieniu: „i fundacje” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/223/2017 Rady Gminy Puławy z dnia 14 września 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Puławach z siedzibą w Górze Puławskiej, w części obejmującej § 10 i 11 w brzmieniu: „i fundacje” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXV/223/2017 Rady Gminy Puławy została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 września 2017 r.

Działając m.in. na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642, ze zm.) przedmiotową uchwałą Rada Gminy nadała Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Puławach z siedzibą w Górze Puławskiej w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami art. 11 ust. 1-3 ww. ustawy, biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Akt o utworzeniu biblioteki określa nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki oraz źródła finansowania, zaś 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.

Zgodnie z § 10 Statutu, „szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa Regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora Biblioteki”.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotową regulacją § 10 Statutu Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 862), zgodnie z którym 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.

Przepisy te znajdują zastosowanie do bibliotek z mocy odesłania zawartego w art. 2 ustawy o bibliotekach, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ustawodawca wymaga zatem, by regulamin organizacyjny został zaopiniowany przez organizatora instytucji kultury oraz działające w niej organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Nie ma przy tym znaczenia, czy aktualnie w instytucji kultury nie działają żadne organizacje związkowe czy też stowarzyszenia twórców, nie można bowiem wykluczyć, iż takie organizacje powstaną. Podejmowana przez Radę uchwała jest aktem prawa miejscowego, cechować musi ją zatem abstrakcyjność i generalność norm prawnych zawartych w jej przepisach. Na brzmienie przepisów przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, powoływać się będą mogły zarówno podmioty istniejące obecnie, jak i mogące powstać w przyszłości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Puławy nie wprowadziła regulacji dotyczącej wymogu uzyskania opinii organizatora oraz działających w instytucji kultury - Gminnej Bibliotece Publicznej w Puławach z siedzibą w Górze Puławskiej - organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Jednocześnie należy zaznaczyć, że rada gminy nie ma prawa modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993r. Nr 2, poz. 44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000r. Nr 1, poz. 17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Jak stanowi § 11 statutu *„przy Bibliotece i jej filiach mogą działać Koła Przyjaciół Biblioteki, towarzystwa i fundacje zgodnie z obowiązującymi przepisami”*.

Zgodnie z art. 15 ustawy o bibliotekach przy bibliotece może działać rada biblioteczna lub inny organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, na zasadach określonych w statucie.

W ocenie organu nadzoru w pojęciu „organów o charakterze doradczym i opiniodawczym”, którym posłużył się ustawodawca, nie mieszczą się fundacje.

Fundacja jest osobą prawną, utworzoną w celu realizacji określonego przez fundatora celu (art. 3 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984r. o fundacjach - Dz. U. z 2016 r., poz. 40).

Skoro ustawa o bibliotekach w sposób wyraźny określa podmioty, które mogą działać przy bibliotece, to rada gminy nie może tych kwestii regulować w statucie w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów tej ustawy.

Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), co oznacza, że musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu - w przedmiotowej sprawie zawartych w ustawie o bibliotekach oraz ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Akty prawa miejscowego wydane przez organ stanowiący mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a zakres regulacji aktów prawa miejscowego jest wyznaczony ramami udzielonego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały

Nr XXV/223/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Przemysław Czarnek**

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Puławy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puławy