



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 grudnia 2017 r.

Poz. 5516



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.423.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/195/17 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Ulanie-Majoracie, w części obejmującej § 4 ust. 4 oraz § 6 ust. 3 pkt 5 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 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/195/17 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Ulanie-Majoracie, w części obejmującej § 4 ust. 4 oraz § 6 ust. 3 pkt 5 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/195/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy nadała Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Ulanie-Majoracie, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały Nr XXXI/195/17 art. 11 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.), biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Akt o utworzeniu biblioteki określa nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki oraz źródła finansowania (ust. 2). 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 (ust. 3).

W § 4 ust. 4 statutu stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż w bibliotece zatrudnia się pracowników służby bibliotecznej. W miarę potrzeby mogą być zatrudniani specjaliści innych zawodów związanych z jej działalnością.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach.

Rada Gminy w kwestionowanej regulacji dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 29 ustawy o bibliotekach.

W brzmieniu obowiązującym przed dniem 23 sierpnia 2013 r. przepis ten stanowił, że *pracownicy zatrudnieni na stanowiskach bibliotekarskich powinni posiadać kwalifikacje bibliotekarskie. Tworzą oni grupę zawodową bibliotekarzy (ust. 1). Do pracowników, o których mowa w ust. 1, należą:*

- 1) *pracownicy służby bibliotecznej: młodszy bibliotekarz, bibliotekarz, starszy bibliotekarz, kustosz i starszy kustosz;*
- 2) *bibliotekarze dyplomowani: asystent, adiunkt, kustosz dyplomowany, starszy kustosz dyplomowany (ust. 2).*

W bibliotekach mogą być zatrudnieni, w razie potrzeby, specjaliści innych zawodów związanych z działalnością biblioteczną (ust. 3).

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, wymagania kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania określonych stanowisk w bibliotekach oraz tryb stwierdzania tych kwalifikacji, uwzględniając potrzebę profesjonalnego wykonywania zadań (ust. 4).

Mocą art. 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z dnia 23 lipca 2013 r. poz. 829) zostało nadane nowe brzmienie art. 29 ustawy o bibliotekach:

„Pracownicy zatrudnieni w bibliotekach na stanowiskach bibliotekarskich tworzą grupę zawodową bibliotekarzy (ust. 1). W bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim (ust. 2)”,

Z kolei na podstawie art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.) z dniem 1 września 2017 r. nadane zostało nowe brzmienie ust. 2 art. 29, zgodnie z którym *„w bibliotekach mogą być zatrudnione osoby z wykształceniem średnim lub średnim branżowym”.*

W aktualnie obowiązującym brzmieniu art. 29 ustawy o bibliotekach przewiduje zatem zatrudnienie w bibliotekach pracowników na stanowiskach bibliotekarskich (tworzących grupę zawodową bibliotekarzy) oraz osób z wykształceniem średnim albo średnim branżowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 6 ust. 3 statutu, Rada Gminy postanowiła, iż biblioteka może uzyskiwać środki finansowe z:

- 1) *wpływów, o których mowa w § 8 ust. 2,*
- 2) *dotacji z budżetu państwa,*
- 3) *wpływów z najmu i dzierżawy składników majątku,*
- 4) *spadków, zapisów i darowizn od osób fizycznych i prawnych,*
- 5) *innych źródeł.*

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 6 ust. 3 pkt 5 Statutu zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach.

Wydana na podstawie art. 11 ustawy o bibliotekach uchwała winna w sposób szczegółowy i wyczerpujący normować m.in. źródła finansowania działalności biblioteki.

Określone przez Radę w przedmiotowej uchwale źródła finansowania działalności biblioteki są jedynymi, które mogą być brane pod uwagę przy pozyskiwaniu środków niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania biblioteki.

Tymczasem przyjęta przez Radę Gminy regulacja prawna stwarza możliwość pozyskiwania środków finansowych również z innych - bliżej nieokreślonych - źródeł.

Powyższe działanie zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa.

Podjęta na podstawie art. 11 ustawy o bibliotekach uchwała Nr XXXI/195/17 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Posłużenie się w uchwale sformułowaniami „nieostrymi”, stwarzającymi katalog otwarty w analizowanym zakresie, narusza art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu w uchwale katalogu źródeł finansowania działalności biblioteki.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/195/17 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.

wz. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Ulan-Majorat
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ulan-Majorat