



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 771

Sygn. akt II SA/Lu 510/16



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 września 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Turobin

z dnia 12 listopada 2015 r. nr XIII/63/2015

w przedmiocie przekształcenia gminnej biblioteki publicznej w instytucję kultury

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446) skargę na uchwałę Rady Gminy Turobin z dnia 12 listopada 2015 r., nr XIII/63/2015 w sprawie przekształcenia gminnej instytucji kultury wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W § 1 zaskarżonej uchwały - podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w zw. z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.) - Rada Gminy „przekształciła instytucję kultury Gminną Bibliotekę Publiczną w Turobinie w instytucję kultury Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin, w skład którego wchodzi Gminna Biblioteka Publiczna” (ust.1), stanowiąc w ust. 2, że „wyposaża się Centrum Kultury i Promocji

Gminy Turobin w majątek stanowiący dotychczas mienie Gminnej Biblioteki Publicznej”. W § 2 postanowiono, że cele i zakres działania oraz strukturę organizacyjną „Centrum” określa Statut Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W ocenie Wojewody Lubelskiego uchwała została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej oraz z rażącym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012r., poz. 642 ze zm.).

Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 10 ww. ustawy, biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (art. 11 ust. 1 ustawy). W myśl regulacji zawartych w art. 13 ustawy o bibliotekach, organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki (ust. 1); organizator jest obowiązany na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu o połączeniu, podziale lub likwidacji biblioteki podać do publicznej wiadomości informację o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem (ust. 2); połączenie, podział lub likwidacja biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej następuje po zasięgnięciu przez organizatora opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki (ust. 4); przepisów ust. 2-4 nie stosuje się do bibliotek wchodzących w skład innej jednostki organizacyjnej (ust. 5). Stosownie zaś do treści art. 13 ust. 7 ustawy, biblioteki publiczne mogą być, z zastrzeżeniem art. 19, łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Połączenie, o którym mowa w ust. 7, wymaga zasięgnięcia opinii Rady i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 13 ust. 8). Konsekwentnie, w art. 18 ust. 3 ustawa stanowi, że biblioteka publiczna może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury, w tym powstałej w wyniku połączenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego z przytoczonych przepisów ustawy wynika jednoznacznie, że biblioteki, które nie zostały wyodrębnione jako samodzielne jednostki organizacyjne mogą wchodzić w skład innych instytucji kultury, powołanych na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.). W świetle obowiązujących przepisów prawa dopuszczalne jest zatem utworzenie gminnej instytucji kultury, w skład której wejdzie biblioteka publiczna. Możliwość taka wynika jednoznacznie z art. 18 ust. 3 ustawy o bibliotekach (por. także wyrok WSA w Gorzowie z dnia 28 maja 2014r., II SA/Go 291/14).

Przekształcenia organizacyjne biblioteki utworzonej i funkcjonującej jako samodzielna instytucja kultury mogą następować natomiast wyłącznie na podstawie i z zachowaniem przepisów ustawy o bibliotekach, regulujących szczegółowo te kwestie. Dopuszczalne jest połączenie, likwidacja oraz podział biblioteki, na zasadach określonych w art. 13 ustawy o bibliotekach.

Gminna Biblioteka Publiczna w Turobinie, o której przekształceniu stanowi zaskarżona uchwała Rady Gminy Turobin, stanowiła odrębną samorządową instytucję kultury, prowadzoną przez Gminę Turobin, działającą na podstawie statutu, nadanego jej uchwałą Rady Gminy Turobin Nr XXV/128/2012 z dnia 28 września 2012 r. Zgodnie z § 3 tego statutu biblioteka posiada osobowość prawną i jest wpisana do rejestru kultury prowadzonego przez organizatora.

Z postanowień § 1 oraz § 4 zaskarżonej uchwały Nr XIII/63/2015 wynika, iż z dniem jej wejścia w życie Gminna Biblioteka Publiczna przestała funkcjonować jako odrębna instytucja kultury - została włączona w strukturę nowotworzonego Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin.

Z treści § 1 ust. 1 uchwały Nr XIII/63/2015 oraz § 1 ust. 2 statutu Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin, stanowiącego załącznik do tej uchwały, zgodnie z którym w ramach Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin działa Gminna Biblioteka Publiczna, która jest główną biblioteką Gminy i wchodzi w skład ogólnopolskiej sieci bibliotecznej, wynika także, że zamiarem Rady Gminy Turobin, było zachowanie ciągłości funkcjonowania Gminnej Biblioteki Publicznej w Turobinie w zmienionej formie organizacyjnej. Tym samym analizowana uchwała nie stanowi aktu o likwidacji biblioteki.

W ocenie Wojewody Lubelskiego uchwały nie można traktować jako uchwały w sprawie połączenia instytucji kultury. Połączenie bowiem zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu (art. 19 ust. 4 ustawy). Analiza tych przepisów prowadzi do

wniosku, iż do połączenia może dojść wyłącznie między instytucjami kultury istniejącymi w dniu podejmowania aktu o połączeniu tych instytucji.

W przypadku bibliotek publicznych cyt. wyżej przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stosowane być muszą z uwzględnieniem art. 13 ust. 7 i 8 ustawy o bibliotekach. Zgodnie z tymi przepisami biblioteki publiczne mogą być po zasięgnięciu opinii Rady i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydaniu zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań.

Wojewoda Lubelski wskazał, że jak wynika z wystąpienia Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej im. Hieronima Łopacińskiego w Lublinie z dnia 26 lutego 2016 r., do WBP wpłynęła prośba o wydanie opinii w tej sprawie (...), a tym samym nie mogło dojść do wydania wymaganej zgody Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W przypadku uchwały Nr XIII/63/2015 nie zostały zatem zachowane żadne procedury obowiązujące w przypadku zmian organizacyjnych funkcjonujących samodzielnie bibliotek publicznych, przewidziane przepisami ustawy o bibliotekach. Brak przeprowadzenia przez organizatora wymaganej przepisami art. 13 ustawy o bibliotekach procedury przed podjęciem uchwały uzasadnia uznanie uchwały za nieważną w całości (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Bd 558/15).

Podsumowując organ nadzoru wskazał, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności przepisy ustawy o bibliotekach oraz przywołane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie stanowią podstawy prawnej do przekształcenia biblioteki publicznej w inną instytucję kultury.

Za taką podstawę nie może zostać uznany art. 9 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, których podstawowym celem statutowym jest prowadzenie takiej działalności.

Takiej podstawy nie można również upatrywać w art. 11 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2.

Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, zawierającego elementy określone w ust. 2 tego przepisu.

Przewidziane w przytoczonych przepisach ustawowych uprawnienia Rady Gminy do utworzenia instytucji kultury oraz nadania jej statutu nie obejmują kompetencji do przekształcenia istniejącej biblioteki publicznej będącej instytucją kultury w instytucję kultury innego rodzaju.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można mówić bowiem zarówno wtedy, gdy treść uchwały jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały o określonej treści.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Turobin wniosła o jej oddalenie.

Wyjaśniła, że uchwałą Nr VIII/38/2003 z dnia 28 kwietnia 2003 r. Rada Gminy Turobin, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, utworzyła jednostkę kultury pod nazwą Gminna Biblioteka Publiczna w Turobinie i nadała jej statut w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Zarówno w treści uchwały (§ 1 ust. 1, § 2, § 4), jak i treści § 2 ust. 1 statutu wynika, iż „Biblioteka jest Gminną jednostką organizacyjną kultury działającej w obrębie ogólnokrajowej sieci bibliotecznej”.

Następnie uchwałą Nr XIII/63/2015 z dnia 12 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Rada Gminy Turobin dokonała przekształcenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Turobinie w instytucję kultury Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin z siedzibą w Turobinie, w skład którego wchodzi Gminna Biblioteka Publiczna. Rada Gminy wyposażyła Centrum Kultury i Promocji Gminy

Turobin w majątek stanowiący dotychczas mienie Gminnej Biblioteki Publicznej oraz określiła Statut Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin.

Uzasadniając podstawę prawną zaskarżonej uchwały Rada Gminy Turobin wskazała, że do zadań własnych gminy, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury (art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Jak stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zgodnie z art. 11 ust. 1-2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2. Może być utworzona instytucja kultury prowadząca działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, wymienionej w art. 2. Zgodnie z art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zgodnie z art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;
zakres działalności;
- 2) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;
- 3) określenie źródeł finansowania;
- 4) zasady dokonywania zmian statutowych;
- 5) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

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.

W ocenie Rady Gminy Turobin z przytoczonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, iż rada gminy dysponuje podstawą prawną do dokonania reorganizacji gminnej jednostki organizacyjnej kultury jaką jest Gminna Biblioteka Publiczna w Turobinie. Stanowisko Rady Gminy Turobin znajduje potwierdzenie w praktyce uchwałodawczej organów samorządu gminnego, np. uchwała Nr VI/34/2015 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie przekształcenia gminnej instytucji kultury (Dz.U. Woj. Łódzkiego z 2015 r. poz. 2301 z dnia 01.06.2015 r.). Rada wskazała również, iż organ nadzoru w ustawowym terminie nie zakwestionował legalności zaskarżonej uchwały, co skutkowało jej opublikowaniem w dniu 31 grudnia 2015 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego pod poz. 5521.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej jako - ppsa), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie.

W myśl art. 3 § 1 pkt 5, 6 i 7 powyższej ustawy kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie natomiast do treści art. 147 § 1 powyższej ustawy sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ustawy. W myśl art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Powołany przepis art. 93 ust. 1 powyższej ustawy nie wprowadza ograniczenia konkretnym terminem prawa organu nadzoru do zaskarżenia uchwały organu gminy do sądu administracyjnego. Skarga organu nadzoru na uchwałę organu gminy nie musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Pogląd, iż organ nadzoru nie jest ograniczony żadnym terminem do wniesienia skargi w trybie art. 93 ust. 1 powyższej ustawy wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1575/04 (nie publikowany), z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 (ONSAiWSA 2006/1/7) oraz w postanowieniu z dnia 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05 (Lex Nr 196772). Wskazując na powyższe rozważania niezasadne są zawarte w odpowiedzi na skargę argumenty poddające w wątpliwość zarzuty skargi skoro organ nadzoru w terminie ustawowym nie zakwestionował legalności zaskarżonej uchwały, co skutkowało jej opublikowaniem.

Przesłanki nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co wynika z treści art. 90 ust. 4 ustawy. Powyższe oznacza, że jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne należy się odwołać do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (vide: M. Stahl, Z. Kmiecik. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z.1-2). W judykaturze za istotne naruszenie prawa przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Z powyższych uwag wynika, iż stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 kpa.

Przenosząc powyższe do merytorycznej części oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że aktem objętym skargą, Rada Gminy Turobin dokonała przekształcenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Turobinie w instytucję kultury Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin. Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406).

Przede wszystkim podkreślić należy, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem kompetencyjnym i wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Powyższy przepis nie mógł stanowić samoistnej podstawy do podjęcia zaskarżonej uchwały.

Jako podstawę przekształcenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Turobinie w instytucję kultury Centrum Kultury i Promocji Gminy Turobin, Rada Gminy Turobin wskazała przepisy art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, podkreślić jednakże należy, że powyższe przepisy nie obejmują kompetencji do przekształcenia istniejącej biblioteki publicznej będącej instytucją kultury w instytucję kultury innego rodzaju. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012r., poz. 642 ze zm.) ustawa określa ogólne zasady działania bibliotek, zaś w art. 13 zawiera szczegółowe regulacje dotyczące połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki. Nieprawidłowym było więc wskazanie jako podstawy prawnej przekształcenia biblioteki w instytucję kultury innego rodzaju, przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ponieważ ustawa o bibliotekach w art. 2 wskazuje, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Ponieważ zasady dotyczące połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki są uregulowane w ustawie o bibliotekach, nie prawidłowe było odwoływanie się do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Jak powyżej wskazano za istotne naruszenie prawa uznaje się uchwalenie uchwały bez podstawy prawnej, tj. gdy przepisy prawa będące postawą uchwały nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały o określonej treści. Takiej podstawy prawnej nie zawierają przepisy art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Dla porządku wskazać należy, że Wojewoda Lubelski dokonał w skardze prawidłowej analizy przepisów ustawy o bibliotekach, a w szczególności jej art. 13, zgodnie z którym organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki. Przepisy ustawy o bibliotekach nie były co prawda podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały, ale wobec przytoczenia powyższych przepisów przez organ nadzoru, Sąd uznał za konieczne odniesienie się do wskazanych argumentów.

Przede wszystkim podkreślić należy, że art. 13 ustawy o bibliotekach przewiduje możliwość połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki, jednak przepis ten nie przewiduje możliwości przekształcenia biblioteki. W przypadku uchwały Nr XIII/63/2015 nie zostały zatem zachowane żadne procedury obowiązujące w przypadku zmian organizacyjnych funkcjonujących samodzielnie bibliotek publicznych, przewidziane przepisami ustawy o bibliotekach. Takiej podstawy nie przewidują również przepisy art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Mając na względzie powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 147 § 1 ppsa stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.