



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 kwietnia 2024 r.

Poz. 2920

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.287.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVII/494/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Lipowej, w części określonej w:

- § 6 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu „podstawowych”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393),

- § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr LXXVII/494/24 w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Lipowej, dalej jako „uchwała”. Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Lipowej, zwany dalej „Statutem”, stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o bibliotekach.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o bibliotekach:

1. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.

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) źródła finansowania działalności biblioteki.

Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Przepis ten znajduje zastosowanie również do bibliotek na

podstawie art. 2 ustawy o bibliotekach, zgodnie z którym *w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*.

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznanie jej waloru prawa powszechnie obowiązującego powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową.

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*.

Podkreślenia wymaga również, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

Przechodząc do treści przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że Rada w § 15 ust. 2 Statutu postanowiła, że *Biblioteka może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami. Dochód z tej działalności przeznaczony jest na cele statutowe*.

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w Statucie Biblioteki materii z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach dotyczącej prowadzenia przez bibliotekę działalności innej niż kulturalna. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach możliwe jest prowadzenie działalności dodatkowej – innej niż kulturalna przez bibliotekę. Działalność taką powinien przewidywać statut takiej jednostki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., sygn. II OSK 1698/13, opubl. ONSAiWSA 2015/4/80; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2016 r., sygn. II OSK 2062/16, opubl. LEX nr 2119856).

Zdaniem organu nadzoru, wyżej cytowany zapis uchwały nie wypełnia jednak prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zaproponowany zapis Statutu dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może prowadzić” nie przesądziła bowiem, czy Biblioteka będzie prowadzić działalność gospodarczą. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero stwierdzenie, że Biblioteka będzie prowadziła taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może” sugeruje ponadto, że uchwałodawca ma na myśli sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz, ale dopiero w przyszłości. To ustawa sygnalizuje możliwość prowadzenia przez bibliotekę działalności innej niż kulturalna, zatem rolą organu nadającego statut jest dookreślenie w nim precyzyjnie, czy działalność taka będzie prowadzona oraz w jakim zakresie. Ogólne postanowienie, że biblioteka „może prowadzić”, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, jednocześnie czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym. Jeżeli jednak instytucja zamierza faktycznie prowadzić działalność gospodarczą, to rolą Rady

jest precyzyjne i jednoznaczne przesądzenie w statucie, że Biblioteka taką działalność prowadzi oraz wskazanie zakresu działalności prowadzonej przez instytucję kultury. Zamieszczenie takich konkretnych postanowień dotyczących zakresu działalności innej niż kulturalna w statucie jednostki, daje jej dyrektorowi podstawę do podejmowania działań w określonym zakresie.

Zaproponowany przepis jest również sprzeczny z zasadą przyzwoitej legislacji, bowiem posługując się pojęciem „może” Rada wprowadziła stan niepewności, co do tego, czy biblioteka realizuje opisaną działalność, czy jedynie może ją rozpocząć w bliżej nieopisanej przyszłości.

Reasumując, prawidłowa realizacja delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powinna sprowadzać się do jednoznacznego przesądzenia, że biblioteka prowadzi działalność w określonym zakresie. Jeżeli biblioteka ma prowadzić działalność gospodarczą, statut – jako akt konstytucyjny – powinien jednoznacznie określać, że biblioteka taką działalność prowadzi i wskazywać jej zakres. Sama możliwość jej prowadzenia wynika z art. z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zw. z art. 2 ustawy o bibliotekach.

Wskazać także należy, że przedmiot działania Gminnej Biblioteki Publicznej powinien zostać określony w Statucie, w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejże instytucji możliwe są jedynie drogą zmiany jej Statutu. Tymczasem, regulacja zawarta w § 6 Statutu w zakresie wyrazu: „podstawowych” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań biblioteki bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy o bibliotekach.

Organ nadzoru wskazuje jednocześnie, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVII/494/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Lipowej – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz