WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.118.1.2019.RB

Wrocław, 29 lipca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 6. we fragmencie: "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały nr V/42/2019 Rady Gminy Ruja z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminna Biblioteka Publiczna w Rui.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ruja na sesji w dniu 25 czerwca 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr V/42/2019 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminna Biblioteka Publiczna w Rui – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr V/42/2019 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) - dalej: ustawy) w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na określeniu trybu wejścia w życie uchwały w drodze jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sytuacji gdy uchwała nie jest aktem prawa miejscowego jak również obowiązku jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przewiduje przepis szczególny.

Uchwała stanowi wyłącznie akt o utworzeniu biblioteki, jako samorządowej instytucji kultury. Stanowiąc w zakresie wejścia uchwały w życie w jej §6 postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1 stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei według ust. 2 tego przepisu, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 983): "Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.". Organizatorem działalności kulturalnej jest także, w świetle art. 9 ust. 1 tej ustawy, jednostka samorządu terytorialnego, która organizuje działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Według art. 2 powołanej ustawy, jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej są biblioteki, do których, zgodnie z art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nieuregulowanym tą ustawą, mają odpowiednie zastosowanie przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z powyższych przepisów wynika, iż biblioteka utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi samorządową (gminną) instytucję kultury. Uznać należy ją za instytucję gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej, a jej statut, jako akt kształtujący jej organizację, stanowi akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt

wewnętrzny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08).

O ile, jak wynika z powyższego, nie budzi wątpliwości charakter statutu biblioteki jako aktu prawa miejscowego, o tyle ranga prawa miejscowego nie ma zastosowania do aktu, którego treść ogranicza się do samego utworzenia tej instytucji i niezawierającego przepisów dotyczących organizacji tej instytucji, co przesądzałoby o obowiązku publikacji takiego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z zawartą w Słowniku języka polskiego PWN definicją, słowo „organizacja" oznacza „sposób zorganizowania czegoś" lub „organizowanie czegoś". Odnosi się ono nie tyle do samej jednostki organizacyjnej, ile do podstaw jej działania (funkcjonowania). Podstawy działania biblioteki, jako samorządowej instytucji kultury, zawarte są w jej statucie i odnoszą się m.in. do jej celów i zadań, struktury wewnętrznej, sposobu funkcjonowania wobec podmiotów zewnętrznych. Takich postanowień nie zawiera akt erekcyjny instytucji gminnej, którego treść ogranicza się jedynie do postanowień związanych z powołaniem do życia tej instytucji. Takiego rozróżnienia między treścią aktu o utworzeniu biblioteki a treścią jej statutu dokonuje art. 11 ustawy o bibliotekach, w szczególności w ust. 2 i 3. Zawarte w akcie wyłącznie kreującym instytucję gminną przepisy nie mogą zatem stanowić podstaw działania wobec podmiotów znajdujących się na zewnątrz struktury administracji publicznej i nie mają wpływu na kształt ich praw i obowiązków.

Ponadto obowiązku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktu o utworzeniu biblioteki, niezawierającego norm o charakterze statutowym właściwych dla tej jednostki organizacyjnej zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, nie przewiduje żaden przepis szczególny, w tym zawarty w ustawie o bibliotekach czy ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały nie może być uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu vacatio legis.

Mając powyższe na uwadze, postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Kamil Krzysztof Zieliński