



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 lutego 2021 r.

Poz. 483

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.19.2021 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 lutego 2021 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.7 ust.2 pkt 11 i art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz.713), w związku z art.11 ust.3 , art.14 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz art. 13 ust.3, art.26a ust.1, art.27, art.28 i art.29 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz.194 z późn. zm.), art.2, art.3, art.3¹ §1 i art.22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz.1320)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 9. ust.2, § 10 ust.2, § 11, § 14, § 15, § 16 ust.3 pkt 4 i ust.5, ust.6, § 17 statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Melchiora Wańkowicza stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXXVI/371/2020 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Melchiora Wańkowicza w Stalowej Woli.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Stalowej Woli w dniu 30 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXXVI/371/2020 w sprawie nadania statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Melchiora Wańkowicza w Stalowej Woli. Uchwałę tę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2021 r. Pismem z dnia 22 stycznia 2021 r. Wojewoda Podkarpacki wszczął postępowanie nadzorcze. Dokonując analizy treści statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Melchiora Wańkowicza, stanowiącego załącznik do w/w uchwały, organ nadzoru zwrócił uwagę na zapisy § 9 ust.2, § 10 ust.2, § 11, § 14, § 15, § 16 ust.3 pkt 4 i ust.5, ust.6, § 17 jako naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy ustaw.

Materialnoprawną podstawą do podjęcia w/w uchwały są ustawa o bibliotekach i ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a dodatkowo (zgodnie z art. 26a ust.1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy Kodeksu pracy.

W myśl 11 ust.3 ustawy o bibliotekach statut tej instytucji kultury określa w szczególności cele i zadania biblioteki (pkt 1), organy biblioteki i jej organizację, w tym zakresy działania i lokalizację filii oraz oddziałów (pkt 2), nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej (pkt 3), źródła finansowania działalności biblioteki (pkt 4).

W art.14 w/w ustawy rozstrzygnięto o tym, że usługi bibliotek, dla których organizatorem jest m.in. jednostka samorządu terytorialnego, są ogólnie dostępne i bezpłatne (ust.1) z zastrzeżeniem ust.2 gdzie ustawodawca enumeratywnie wyliczył za jakie usługi mogą być pobierane opłaty (ust.2) rozstrzygając jednocześnie, że wysokość wskazanych w ust.3 opłat nie może przekraczać kosztów wykonania usługi.

Wobec faktu wskazania przez ustawodawcę w art.2 ustawy o bibliotekach, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zwanej dalej ustawą o działalności kulturalnej, organ nadzoru analizując zapisy statutu zauważył naruszenie wskazanych na wstępie uregulowań tej ustawy. W art.13 ust.3 ustawy

o działalności kulturalnej ustawodawca wskazał, że organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Z kolei w art.26 uregulowane zostały sprawy gospodarki finansowej i planu finansowego jednostki kultury, w art.27 określone są zasady pokrywania kosztów działalności instytucji kultury a w art.29- sprawy tworzonych w instytucji kultury funduszy.

Z kolei wskazane przez organ nadzoru na wstępie przepisy Kodeksu pracy określają, że pracownikiem jest osoba zatrudniona m.in. na podstawie umowy o pracę, powołania (art.2), pracodawcą jest jednostka organizacyjna,, jeżeli zatrudnia pracowników (art.3), za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający lub inna wyznaczona do tego osoba (art.3¹§1), a przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

W § 9 ust.2 statutu Rada Miejska Stalowej Woli wskazała, że Prezydent Miasta wykonuje wobec Dyrektora czynności z zakresu prawa pracy oraz jest jego bezpośrednim przełożonym. Zapis ten wobec wskazania w ust.1, że dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Stalowa Wola jest zbędnym w związku z przywołanymi wyżej regulacjami Kodeksu pracy bowiem jednoznaczny jest, że to właśnie Prezydent Miasta jest osobą działającą wobec dyrektora za pracodawcę w sprawach wynikających z zakresu prawa pracy w myśl art.3¹ § 1 w związku art.22 § 1 Kodeksu pracy.

Podobnie § 10 ust.2 powtarza ustalenia w/w przepisów Kodeksu pracy w odniesieniu do, innych niż dyrektor, pracowników tej jednostki kultury. Skoro biblioteka po wpisie do rejestru jest osobą prawną to uregulowanie zawarte w § 8, że organem zarządzającym biblioteką i reprezentującą ją na zewnątrz jest dyrektor, jest wystarczające do stwierdzenia, kto jest osobą uprawnioną do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników biblioteki.

Z kolei w § 11 został zawarty zapis wskazujący, że pracownicy i dyrektor biblioteki powinni posiadać określone w odrębnych przepisach kwalifikacje do zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji. Przepisy zawarte w aktach wykonawczych do ustawy o działalności kulturalnej nie mogą być potwierdzane w zakresie ich stosowania przepisem aktu prawa miejscowego. Rada Miasta Stalowa Wola przekroczyła w tym zakresie umocowanie ustawowe do stanowienia statutu biblioteki.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne tylko działając w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika z art.169 ust.4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy mają także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody statutowej gminy będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż to czynią przepisy ustawy, co do zasady powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku regulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona gmina przez wyraźny przepis ustawy (wyrok WSA sygn.. akt II SA/Rz 41/20 z 15 września 2020 r.)

Zapiskiem § 14 dotyczącym Regulaminu organizacyjnego biblioteki Rada Miejska w Stalowej Woli dokonała nieuprawnionej modyfikacji art.13 ust.3 ustawy o działalności kulturalnej co stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Kolejny kwestionowany przez organ nadzoru zapis statutu ujęty w § 15 w ust.1 reguluje sprawy funduszu instytucji kultury jaką jest biblioteka w sposób nieuprawniony bowiem kwestie te są rozstrzygnięte w art.29 ustawy o działalności kulturalnej, a ponadto § 15 ust.2, 3 i 4 stanowi o przedmiocie dostępności usług, wskazuje za jakie usługi pobiera mogą być pobierane odpłatności oraz ich wysokości podczas gdy sprawy objęte są zapisem art.14 w/w ustawy. Powyższe kwestie jako uregulowane w aktach prawnych rangi ustawowej, nie mogą więc wynikać z aktu prawa miejscowego jako aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Wobec tego rada gminy nie może w drodze uchwały regulować tych zagadnień bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze zapis art.11 ust.3 pkt 4 ustawy o bibliotekach organ nadzoru jest zobowiązany do stwierdzenia nieważności regulacji zawartej w § 16 ust.3 pkt 4 statutu bowiem dyspozycja ustawowa nakłada na radę gminy obowiązek jednoznacznego ustalenia źródeł finansowania biblioteki. Realizując to

upoważnienie ustawowe rada ma obowiązek enumeratywnego wyliczenia tych źródeł i wobec powyższego zapis „z innych źródeł” nie wypełnia dyspozycji ustawowej.

Następnie należy wskazać, że sprawy uregulowane przez radę gminy w § 16 ust.4, 5 i 6 oraz § 17 są przedmiotem uregulowań ustawowych zawartych w art.27 i 28 ustawy o działalności kulturalnej w zakresie gospodarowania mieniem instytucji i gospodarki finansowej. Rozliczanie dotacji z kolei nie jest materią ustrojową, której dotyczy statut, a zawieranych z różnymi podmiotami umów i wobec tego nie może być przedmiotem zapisów aktu prawa miejscowego, jakim jest statut.

W konsekwencji analizy zapisów przedmiotowego statutu, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXXVI/371/2020 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Melchiora Wańkowicza w Stalowej Woli, z uwagi na stwierdzone istotne naruszenie przepisów wskazanych powyżej oraz wykroczenie poza dopuszczalny zakres ustaleń statutu wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do zapisów § 9 ust.2, § 10 ust.2, § 11, § 14, § 15, § 16 ust.3 pkt 4 i ust.5, ust.6, § 17 statutu jest konieczne i uzasadnione. Zastosowanie rozstrzygnięcia częściowego pozwala na wyeliminowanie z systemu prawa wadliwej normy prawnej tylko w zakresie jej niezgodności z aktami wyższego rzędu, przy jednoczesnym zachowaniu w mocy norm, które nie są dotknięte tą nieważnością.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**

Małgorzata Wąsacz