

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 12 kwietnia 2021 r.
Sygn. akt IV SA/Po 1643/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Mirosława Adamiak - Lewandowska
Urząd Miejski w Koninie
Plac Wolności 1
62-500 Konin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 07 kwietnia 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Pełnomocnikowi organu administracji – odpis wyroku z dnia 25 marca 2021 r. wraz z uzasadnieniem.


Joanna Kujawa
st. sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Sędzia	WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 30 października 2019 r. Nr 225
w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie

1. **stwierdza nieważność § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały,**
2. **zasądza od Miasta Konin na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 sierpnia 2020 roku Wojewoda Wielkopolski (dalej także jako „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713).

Zaskarżono wskazaną uchwałę w części i wniesiono o:

1. stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie stanowiącego załącznik do uchwały Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie;
2. zasądzenie od Miasta Konin na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w dniu 30 października 2019 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 225 w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie. § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie, stanowiącego załącznik do przywołanej uchwały, brzmi: „Nadzór nad Biblioteką sprawuje Prezydent Miasta Konina”.

Zdaniem skarżącego, po pierwsze, postanowienie § 2 ust. 2 Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, bowiem żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 194, dalej także jako „u.o.p.d.k.”) ani żaden z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1479) nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji nadzorczych w odniesieniu do posiadającej osobność prawną biblioteki będącej instytucją kultury. Toteż Prezydent Miasta Konina nie posiada uprawnień do sprawowania nadzoru nad działalnością takiej jednostki.

Po drugie, powyższe stanowisko skarżący oparł także na charakterystyce statusu biblioteki jako instytucji kultury. Wskazano w skardze, że biblioteka nie jest typową jednostką organizacyjną gminy, bowiem stosownie do art. 14 ust.1 u.o.p.d.k. biblioteka nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora i od dokonania tego wpisu może dopiero rozpocząć swoją działalność. Wpis ten następuje niezależnie od woli organizatora i jest obowiązkiem

ustawowym. Przywołując wyrok NSA oz. W Szczecinie z dnia 05 grudnia 2001 roku, sygn. akt SA/Sz 734/01, skarżący podniósł w konsekwencji, że instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. Toteż po nabyciu osobowości prawnej wskutek wpisu biblioteka staje się podmiotem prawa, który może samodzielnie, tj. odrębnie od organizatora występować w obrocie prawnym.

Po trzecie, skarżący oparł swoje żądanie wskazując przepisy znajdujące zastosowanie w sprawie. Zdaniem skarżącego, nie ma podstaw do stosowania ustaw samorządowych wobec biblioteki, tym bardziej na ich podstawie nie ma podstaw do ingerencji w sferę jej działalności. Powiązanie samodzielności prawnej instytucji kultury z niemożliwością stosowania do jej regulacji przepisów ustaw regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego doprowadzić ma, zdaniem skarżącego, do przekonania, że wszelka zatem ingerencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jak Rady Miasta Konina, polegająca na przyznaniu organowi wykonawczemu, jak Prezydentowi Miasta Konia, kompetencji nadzorczych jest nieuprawnionym naruszeniem samodzielności jednostki organizacyjnej.

Po czwarte, w uzasadnieniu skargi dodano w oparciu o przywołanie przepisów intertemporalnych, że instytucje kultury, które przed 2001 rokiem prowadziły gospodarkę finansową na zasadnych określonych dla zakładów budżetowych, zostały poddane nowemu reżimowi prawnemu, który w aktualnym stanie prawnym w oparciu o u.o.p.d.k. statuuje je jako samodzielnie gospodarujące się osoby prawne, z własnym majątkiem (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Po wtóre, takiego założenia konstrukcyjnego o samodzielności bibliotek jako instytucji kultury nie można poddać w wątpliwość w świetle uprawnień organizatora wynikających z u.o.p.d.k. W szczególności skarżący wyraził pogląd, zgodnie z którym kompetencje przyznane organizatorowi nie uprawniają do uznania, że instytucje kultury są formalnie jednostkami podporządkowanymi swojemu organizatorowi, gdyż organizator nadaje im jedynie statut oraz zatwierdza ich roczne sprawozdanie finansowe.

Nadto, skarżący zwrócił uwagę na zasady finansowania działalności instytucji kultury przez organizatora. Wskazano w tym zakresie, że jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury zapewnia takiej instytucji środki

niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona, na zasadzie dotacji. Jednak fakt dotowania działalności instytucji kultury przez gminę nie daje organizatorowi kompetencji do nieograniczonego kontrolowania działalności instytucji kultury, czy wprowadzania rozwiązań, które naruszałoby przepisy prawa.

W ocenie skarżącego, z wyżej wskazanych powodów, w przedmiotowej sprawie ingerencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. Rady Miasta Konina, polegająca na przyznaniu organowi wykonawczemu gminy, tj. Prezydentowi Miasta Konina, kompetencji nadzorczych w stosunku do Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie jest nieuprawnionym naruszeniem samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, która jest samorządową osobą prawną. W konsekwencji, wprowadzenie zaskarżonego § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie przyznającego Prezydentowi Miasta Konin prawo do sprawowania szeroko pojętego nadzoru nad biblioteką pozbawione jest podstawy prawnej.

Zdaniem skarżącego, brzmienie § 2 ust. 2 Statutu uchwalono z przekroczeniem udzielonego Radzie Miasta Konina upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k., wyznaczającego zakres przedmiotowy statutu instytucji kultury. Nadto, w świetle zakazu domniemania kompetencji jako naczelnej zasady prawa administracyjnego normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, za czym istnieje zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzenia kompetencji w drodze analogii. Toteż § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie stanowiącego załącznik do uchwały Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku narusza obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jego nieważności.

Do skargi załączono wspomnianą Uchwałę Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie wraz z uzasadnieniem oraz załącznikiem stanowiącym Statut Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie.

W odpowiedzi na skargę z dnia 30 września 2020 roku Rada Miasta Konina wniosła o:

1. oddalenie skargi w całości;

2. zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
3. rozpatrzenie skargi na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 120 p.p.s.a. w zw. z art. 119 pkt 2 p.p.s.a.;
4. odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania w przypadku uwzględniania skargi zgodnie z żądaniem skarżącego;
5. przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność przedstawiciela organu lub jego pełnomocnika w przypadku wyznaczenia rozprawy.

W uzasadnieniu wskazano, że Wojewoda Wielkopolski nie wydał w stosunku do zaskarżonej uchwały rozstrzygnięcia nadzorczego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 18 listopada 2019 r. (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r., poz. 9706).

Organ podniósł, że nie podziela stanowiska skarżącego, że § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie narusza obowiązujące przepisy prawa. Wskazał za tym, że organizowanie działalności kulturalnej należy do zadań własnych gminy (j.s.t.), stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713) w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 194).

Zdaniem organu w oparciu o rozumienie słowa „nadzór”, „nadzorowanie” w języku potocznym jako „kontrolowania lub pilnowania kogoś lub czegoś” nie można odmówić organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, która jest organizatorem działalności kulturalnej, możliwości nadzorowania, tj. kontrolowania czy pilnowania, prawidłowości wykonywania zadań zawartych w statucie jednostki. Tak rozumiany nadzór Prezydent Miasta Konina podlegać ma przede wszystkim na sprawdzaniu realizacji zadań określonych w statucie jednostki, prawidłowego wydatkowania środków finansowych przekazanych przez gminę w formie dotacji oraz zatwierdzaniu rocznego sprawozdania finansowego instytucji kultury, stosownie do art. 19 ust. 5 u.o.p.d.k. Nadto, kompetencje organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wynikają także z art. 15 ust. 5 u.o.p.d.k. (powołanie dyrektora).

Przywołując wcześniejsze akty uchwałodawcze Rady Miasta Konina w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie, a zawierające

również postanowienia porównywalne z zaskarżonymi w niniejszej sprawie, organ podniósł, że skarżący jako organ nadzoru nigdy nie kwestionował tych wcześniejszych postanowień statutowych, nie wszczynał nigdy postępowania nadzorczego, nie wskazywał za tym nigdy na nieprawidłowości w tym zakresie.

Organ wskazał także, że przekazana przez organ treść uchwały w listopadzie 2019 roku została opatrzona pieczęcią skarżącego: „Uchwała nie zawiera uchybień prawnych dających podstawę do stwierdzenia jej nieważności, wskazania, że wydana została z naruszeniem przepisów prawa”, pod którą widnieje podpis radcy prawnego oraz data Poznań 29 listopada 2019 roku. Nadto, organ przywołał porównywalne uchwały innych jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że ich treść zawiera postanowienia o nadzorze porównywalne z tym podlegającym zaskarżeniu w niniejszej sprawie.

W załączeniu organ przekazał kserokopie przywołanych w uzasadnieniu wcześniejszych uchwał Rady Miasta Konina o nadaniu statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie oraz uchwały innych jednostek samorządu terytorialnego w porównywanym przedmiocie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej także jako "u.s.g.").

2. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.:

wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05; postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05).

3. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

4. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

5. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; dalej także jako "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

6. Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

7. Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr 225 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 roku w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie wraz z załącznikiem do tej uchwały stanowiącym Statut Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie.

8. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o

organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1983, z późn. zm., dalej również jako „u.o.p.d.k.”) oraz art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1479, dalej także jako „ustawa o bibliotekach”). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 listopada 2019 r. (poz. 9706) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 4 Uchwały).

9. Zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Koninie wraz z załącznikiem stanowiącym rzeczony Statut, ma rangę aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. Jakkolwiek kwestia ta pozostawała w sprawie bezsporna, to na uwagę zasługuje to, że samorządowa instytucja kultury (do której zalicza się także biblioteki, stosownie do art. 2 u.o.p.d.k. w zw. z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. w zw. z art. 2 ustawy o bibliotekach), to taka, szczególnego rodzaju samodzielna prawnie i finansowo jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego – art. 9 ust. 2 u.o.p.d.k. w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy o bibliotekach) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała Rady Miasta Konina regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 09 marca 2004 r. sygn. II SA/Wr 2639/03). Adresatami norm ujętych w statucie samorządowej instytucji kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach utworzonej (aktem o utworzeniu instytucji kultury przez organizatora – art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k. w zw. z art. 10 ust. 1 u.o.p.d.k. w zw. z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k.m, a w rzeczywistości bardziej szczegółowo w oparciu o art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o bibliotekach w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o bibliotekach) samorządowych instytucji kultury, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego a nie akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08). Tym samym bez wątpienia zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

10. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z dnia 05 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; z dnia 09 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

11. Autor skargi wskazał, że zaskarża Uchwałę wyłącznie - w części - obejmującej § 2 ust. 2 Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały zgodnie z § 1 zaskarżonej Uchwały. W konsekwencji, w takim zakresie Uchwała (jej załącznik) została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

12. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody Wielkopolskiego z 28 sierpnia 2020 roku za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach sprawy i własnej kognicji.

13. Istotnym pytaniem prawnym, które podlega rozpoznaniu w niniejszej sprawie jest to czy statut biblioteki publicznej może zawierać postanowienie o przyznaniu kompetencji nadzorczych nad taką biblioteką organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Mówiąc ściślej, istotne w sprawie jest to czy jednostka samorządu terytorialnego jako organizator kultury (Miasto Konin) ma kompetencje do sprawowania nadzoru (nieograniczonego przedmiotowo) nad samorządową jednostką kultury, jak Miejska Biblioteka Publiczna w Koninie.

14. Podstawą materialnoprawną rozstrzygnięcia są przepisy wspomnianych już ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511, dalej także jako „u.s.p.”).

15. W okolicznościach niniejszej sprawy, istotne znaczenie miało ustalenie relacji pomiędzy wskazanymi ustawami.

Na przepisy najbardziej ogólne na gruncie przedmiotowej sprawy składają się przepisy u.s.p. oraz u.s.g. Stosownie do art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą. Poza zadaniami miasta na prawach powiatu określonymi w tej ustawie, tj. ustawie o samorządzie gminnym – art. 4 u.s.p., miasto na prawach powiatu realizuje zadania określone ustawą o samorządzie gminnym, zgodnie z art. 6 i 7 u.s.g. Przepisy te zawierają, odpowiednio, wyliczenie zadań powiatu oraz zadań gminy. Wyliczenia te mają charakter rodzajowy, gdyż konkretne kompetencje organów wynikają z przepisów materialnego prawa administracyjnego a nie ustawy ustrojowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p., powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w ramach których należy także prowadzenie m.in. bibliotek. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. zadania własne gminy obejmują także sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Wspomniane powyżej przepisy materialnoprawne znajdują się w ustawach bardziej szczegółowych w stosunku do u.s.p. i u.s.g., na które w niniejszej sprawie składają się ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawa o bibliotekach. Relacja pomiędzy tymi dwoma ustawami została określona przez ustawodawcę (na zasadach *lex specialis derogat legi generali*), gdzie ustawą bardziej ogólną jest pierwsza z ustaw (u.o.p.d.k.), a ustawą bardziej szczegółową jest druga z ustaw (ustawa o bibliotekach). Wskazać w tym zakresie należy na spójne systemowo rozstrzygnięcie ustawowe wynikające z art. 2 ustawy o bibliotekach, który mówi o odpowiednim stosowaniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie nieuregulowanym ustawą o bibliotekach, oraz z art. 40 u.o.p.d.k., który reguluje, że przepisy tej ustawy nie naruszają m.in. ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1479) w zakresie prowadzenia działalności kulturowej w formach określonych w tych ustawach. Zgodnie z art. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności m.in. biblioteki, stosownie do art. 2 tej ustawy. Toteż do biblioteki jako formy organizacyjnej działalności kulturalnej stosować należy

stosować w pierwszej kolejności ustawę o bibliotekach jako *lex specialis* w zakresie w jakim reguluje ona prowadzenie działalności kulturowej w formie biblioteki oraz u.o.p.d.k. jako *lex generalis* w zakresie nieuregulowanym w ustawie o bibliotekach.

16. W dalszej kolejności wskazać należy, w zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.p.d.k. prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Jednostki samorządu terytorialnego, nazywane organizatorami (art. 10 u.o.p.d.k.), organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, stosownie do art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. Jedną z form prowadzonej działalności kulturalnej jest również prowadzenie bibliotek. W przypadku prowadzenia działalności kulturalnej w formie biblioteki, są one organizowane i prowadzone przez organizatorów bibliotek, którymi są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o bibliotekach). Bibliotekami publicznymi są m.in. biblioteki jednostek samorządu terytorialnego, które mogą stanowić samodzielną instytucję kultury (samorządową instytucję kultury), która służy zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestniczy w upowszechnianiu wiedzy i kultury, stosownie do art. 18 ustawy o bibliotekach. Gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną a powiat organizuje i prowadzi co najmniej jedną powiatową bibliotekę publiczną.

17. Samorządowa instytucja kultury funkcjonuje w oparciu o akt o jej utworzeniu oraz statut. W niniejszej sprawie, przedmiotem zaskarżenia objęto statut samorządowej instytucji kultury – biblioteki publicznej. Elementy formalnoprawne statutu oraz materię podlegającą regulacji w statucie określają u.o.p.d.k. oraz ustawa o bibliotekach.

17.1. W zakresie elementów formalnych, statut samorządowej instytucji kultury zawierać musi elementy wyszczególnione w ustawie bardziej ogólnej (art. 13 ust. 1 i ust 2 w zw. z art. 10 ust. 2 u.o.p.d.k.), tj. (1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, (2) zakres działalności, (3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, (4) określenie źródeł finansowania, (5) zasady dokonywania zmian statutowych, (6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić, co do których przyjmuje się, że mają one charakter taksatywny.

Dodatkowo, stosownie do ustawy o bibliotekach, jeżeli biblioteka ma stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną, a nie wchodzić w skład innej jednostki, to działać ona musi m.in. na podstawie statutu nadanego przez organizatora. Statut taki, stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, określa w szczególności cele i zadania biblioteki, organy biblioteki i jej organizację, w tym zakresie działania i lokalizację filii oraz oddziałów, nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny na działalnością biblioteki, w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej, a także źródła finansowania działalności biblioteki. Zdaniem Sądu, odrębne uregulowanie treści statutu biblioteki wynikające z *lex specialis* należy rozpatrywać przez bardziej szczegółowe, dodatkowe elementy statutu tej formy prowadzenia działalności kulturalnej w formie biblioteki w stosunku do regulacji art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.o.p.d.k. Skorzystanie przez ustawodawcę ze sformułowania „w szczególności” w art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, odnoszącego się w istocie do prowadzenia działalności kulturalnej przez szczególny rodzaj samorządowej instytucji kultury (bibliotekę) odczytywać należy nie jako odmienne od *lex generalis* uregulowanie treści statutu biblioteki, wyłączające zastosowanie przepisu ogólnego, ale jako regulację umożliwiającą sformułowanie dodatkowych, przykładowo ujętych w tym przepisie, wymagań statutu dla prowadzenia działalności kulturalnej w formie biblioteki, które uzupełniają wymagania konieczne z art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Te dodatkowe elementy statutu wskazane w art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach są ściśle związane z działalnością biblioteki. Oznacza to, że organizator powinien w statucie biblioteki zawrzeć sumę treści, na którą składają się wymagania z art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. (katalog zamknięty) oraz wymagania dodatkowe z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach odnoszące się jedynie do bibliotek (otwarty katalog uzupełniający).

17.2. Wskazać należy konsekwentnie, że zaskarżone postanowienie statutu o tym jaki podmiot w stosunku do samorządowej instytucji kultury sprawuje nad nią nadzór wykracza poza katalog zamknięty określony w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Jednocześnie, jakkolwiek ustawodawca literalnie reguluje kwestię określenia nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, to żadne przepis nie przyznaje kompetencji do regulowania - w drodze statutu - innych niż merytoryczny, form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych. Należy zauważyć, że w kontekście brzmienia § 2 ust. 3 załącznika do zaskarżonej Uchwały,

brzmienie zakwestionowanego przez Wojewodę Wielkopolskiego § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały pozostaje co najmniej niejasne. Na podstawie zaskarżonego § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały - nieograniczony - nadzór nad biblioteką przyznano bowiem Prezydentowi Miasta, w sytuacji gdy jednocześnie, w § 2 ust. 3 załącznika do zaskarżonej Uchwały nadzór merytoryczny nad biblioteką sprawuje Wojewódzka Biblioteka Publiczna i Centrum Animacji Kultury w Poznaniu. Nie ulega wątpliwości, że - z woli samego ustawodawcy - wyrażonej w art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych ustawą zadań należy o zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej. Przyznanie zatem - nieograniczonego - nadzoru nad biblioteką Prezydentowi Miasta, co uczyniono w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały, pozostaje w jawnej kolizji z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach. Jakkolwiek, w ocenie Sądu, pod względem formalnym prawnie dopuszczalne jest wprowadzenie do treści statutu dodatkowego postanowienia pozostającego w związku z działalnością biblioteki jako samorządowej instytucji kultury, to zgodzić trzeba się z Wojewodą Wielkopolskim, co do tego, że nie znajduje oparcia w przepisach prawa postanowienie o przyznaniu Prezydentowi Miasta - nieograniczonego - nadzoru nad biblioteką publiczną.

17.3. Zdaniem Sądu, postanowienie, na mocy którego nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad biblioteką sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Sąd zgadza się zatem z zarzutem skargi, zgodnie z którym zaskarżone postanowienie Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani żaden z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej także jako „u.f.p.”).

Zaakcentować trzeba, że akt prawa miejscowego winien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z "Zasad

techniki prawodawczej". Jedną z zasad określonych w tym rozporządzeniu z 20 czerwca 2002 r. jest obowiązek takiego redagowania przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016, poz. 283). Należy też zaakcentować, że w wyroku z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt KP 3/09 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że "wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA). Mając zatem na uwadze konkretne okoliczności faktyczne badanej sprawy należało stwierdzić, że standardom tym nie odpowiada przepis § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały.

17.4. Należy też zauważyć, że nadzór w prawie administracyjnym oznacza "prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy, czy instytucje nadzorowane" (A. Wiktorowska [w:] Prawo administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2006, s. 93; podobnie E. Komorowski [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, pod red. M. Chmaia, Warszawa 2003 s. 84). Nadzór jest więc związany z czynnościami nadzorującego, który kontroluje wedle określonego wzorca nadzorowanego i w razie niekorzystnych lub błędnych działań nadzorowanego może wobec niego stosować środki nadzoru zmierzające do

korzystnej korekcji tych działań (wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2853/18; wyrok NSA z dnia 02 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1316/11). Oznacza to, że pojęcie nadzoru w prawie administracyjnym jest rozumiane szeroko i obejmuje zarówno kontrolę, tj. badanie zastanego stanu faktycznego i dokumentacji pod kątem zgodności z przyjętym wzorcem, jak i podejmowanie środków, które pozwolą na przywrócenie stanu zgodnego z przyjętym wzorcem w sytuacji, gdy wyniki kontroli wskazują, że stan faktyczny lub dokumentacja od niego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 263/19; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 641/13). Istotne znaczenie ma tutaj zatem konieczność określenia wzorca, jakim ma realizować podmiot podlegający nadzorowi.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy o bibliotekach, organizator ma zapewnić warunki działalności i rozwoju biblioteki, odpowiadające jej zadaniom a także w szczególności zapewnić lokal oraz środki na wyposażenie, prowadzenie działalności bibliotecznej, zwłaszcza zakup materiałów bibliotecznych oraz doskonalenie zawodowe pracowników. Dodatkowo organizator ma obowiązek ukonstytuować samorządową instytucję kultury za pomocą aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu. W ramach katalogu odnoszącego się do treści statutu, art. 11 ust. 3 pkt 3 wskazuje na „nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki” wymagając od organizatora podania nazwy jednostki sprawującej taki rodzaj nadzoru. Nadzór ten ograniczony jest przedmiotowo (merytoryczne funkcjonowanie biblioteki, tzn. nadzór nad zaspokajaniem potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestnictwo w upowszechnianiu wiedzy i kultury) oraz dodatkowo sprawowany jedynie w odniesieniu do bibliotek wchodzących w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej. Zgodnie z treścią zaskarżonego Statutu - § 2 ust. 3 - nadzór merytoryczny nad Biblioteką sprawuje Wojewódzka Biblioteka Publiczna i Centrum Animacji Kultury w Poznaniu. Oznacza to, że nadzór merytoryczny został przyznany innemu podmiotowi niż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, czego podstawą był art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach. W tym zakresie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem samorządowej instytucji kultury nie może zatem sprawować „nadzoru merytorycznego”, a skoro tak, to - w świetle prawa - nie

może sprawować nieograniczonego nadzoru nad Biblioteką, o jakim mowa w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały.

Uprawnień organizatora wynikających z art. 13 ustawy o bibliotekach (uprawnienie do łączenia, podziału lub likwidacji biblioteki) nie można rozpatrywać w kontekście nieograniczonego przedmiotowo nadzoru organizatora nad samorządową instytucją kultury. Natomiast w braku innych przepisów ustawy o bibliotekach odnoszących się do nadzoru, uznać należy, że brak jest podstawy prawnej, wynikającej z ustawy o bibliotekach, przyznającej organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczony nadzór nad biblioteką.

Kompetencja nadzorcza nie może być wywodzona też z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, która ma również zastosowanie do bibliotek jako samorządowych instytucji kultury zgodnie z art. 2 ustawy o bibliotekach (jako *lex generalis*). Odnosząc się w tym miejscu do argumentacji organu należy wskazać, że na organizatora ustawodawca nałożył pewne obowiązki w stosunku do samorządowej instytucji kultury. W szczególności chodzi tutaj o zapewnienie przez organizatora środków niezbędnych jedynie do rozpoczęcia i prowadzenia działalności samorządowej instytucji kultury (art. 12 u.o.p.d.k.). Z tego przepisu jednak również nie można wywodzić uprawnień nadzorczych organizatora (o przedmiotowo nieograniczonym charakterze) względem biblioteki.

18. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Sąd stanął na stanowisku, że jednostka samorządu terytorialnego jako organizator kultury (Miasto Konin) nie ma kompetencji do sprawowania nadzoru (nieograniczonego przedmiotowo) nad samorządową jednostką kultury, jaką jest Miejska Biblioteka Publiczna w Koninie.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność załącznika do zaskarżonej Uchwały w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku), Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.



. Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
St. sekretarz sądowy