



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2015 r.

Poz. 6153

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.70.16.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3 we fragmencie „*Jeżeli czynność prawna powoduje powstanie zobowiązań finansowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata głównego księgowego*” uchwały Nr XII/122/15 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr V/40/11 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Stanisława Staszica w Lubinie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.), Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę Nr XII/122/15 w sprawie zmiany Uchwały Nr V/40/11 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Stanisława Staszica w Lubinie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 grudnia 2015 r. pismem Nr RM.0002.10.2015 z dnia 26 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie **§ 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „*Jeżeli czynność prawna powoduje powstanie zobowiązań finansowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata głównego księgowego*”** z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.) w związku z art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lubinie dokonała zmiany uchwały Nr V/40/11 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Stanisława Staszica w Lubinie. Bezpośrednią podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach. W myśl ust. 1 tego artykułu biblioteka stanowiąca samodzielnią jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei ust. 3 określa obligatoryjne elementy statutu biblioteki, a więc cele i zadania biblioteki, organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów, nazwę jednostki sprawującej

nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej oraz źródła finansowania działalności biblioteki.

Zgodnie z **§ 1 pkt 3 uchwały** Rada dokonała zmiany brzmienia § 10 uchwały Nr V/40/11 postanawiając, że: *„Oświadczenia woli w imieniu Biblioteki składa Dyrektor lub Zastępca Dyrektora. Jeżeli czynność prawna powoduje powstanie zobowiązań finansowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata głównego księgowego.”*

Mocą powyższego przepisu uchwały Rada postanowiła o ograniczeniu samodzielności dyrektora w zarządzaniu biblioteką w przypadku czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań finansowych, uzależniając możliwość dokonania takiej czynności od uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego. W kontekście powyższego trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach w statucie biblioteki określa się w szczególności m. in. organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów. Jednocześnie przepisy ustawy o bibliotekach nie normują spraw dotyczących zarządzania biblioteką przez dyrektora, w tym również jego obligatoryjnego współdziałania z innymi podmiotami w zakresie czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań finansowych. Zatem stosownie do art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Tymczasem zgodnie z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - "Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz". Przepis ten wyraża zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Zdaniem organu nadzoru art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach nie upoważnia Rady do uregulowania w statucie biblioteki, która jest także instytucją kultury zasad działania dyrektora (za kontrasygnatą głównego księgowego) w zakresie dokonywania czynności prawnych w imieniu tej instytucji. Ponadto, warto również wskazać, że zgodnie z art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.) samorządowe instytucje kultury wchodzą w skład jednostek sektora finansów publicznych. Natomiast w myśl art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Op 459/10) w którym stwierdził, że: *„Odnosnie zakresu podmiotowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, wskazać przyjdzie że organem zarządzającym instytucją kultury bezspornie jest jej dyrektor. Wynika to wprost z art. 17 ustawy, który stanowi, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy słusznie wywiódł, że zarządzanie instytucją kultury oznacza zarządzanie całą instytucją w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowanie zatrudnionymi pracownikami (por. uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, opubl. OSNP 2005 Nr 9, poz. 123). Przepis ten statuuje zatem zasadę jednoosobowego zarządu i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora (...), ani przepis art. 13 ust. 2 ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu samorządowej jednostki kultury(...)”* Jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 24 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Łd 62/10) - *„W rozpoznawanej sprawie przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego jest § 17 załącznika do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] w sprawie nadania statutu Muzeum w T. imienia A, stanowiący, iż do składania w imieniu Muzeum oświadczeń w zakresie jego praw i obowiązków finansowych i majątkowych wymagane jest współdziałanie dwóch osób tj. Dyrektora i głównego księgowego lub osób upoważnionych przez Dyrektora. Pomijając już niejednoznaczność wspomnianego zapisu (nie jest bowiem jasne czy współdziałanie dotyczy dyrektora i głównego księgowego, dyrektora i osoby przez niego upoważnionej czy też dwóch osób upoważnionych przez dyrektora) i jego wątpliwą legislacyjną poprawność, nawet uwzględniając prezentowaną w skardze tezę o konieczności zapewnienia należytej pieczy nad mieniem publicznym (o ile założyć, że współdziałanie dotyczyć ma dwóch osób umocowanych przez dyrektora, de facto zatem działających "w zastępstwie" jednej osoby), podzielić należy stanowisko organu nadzoru o sprzeczności powyższej regulacji z treścią przepisu art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zw. z art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996r. o muzeach, przewidującego zasadę jednoosobowego zarządu i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora.”* Przytoczone wyroki sądów administracyjnych, choć zapadłe w odmiennym stanie faktycznym w stosunku do statutu galerii sztuki oraz statutu muzeum, w ocenie organu nadzoru zachowują aktualność w przedmiotowej sprawie.

Zatem podejmując **§ 1 pkt 3 uchwały** Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego przez ustawodawcę, co narusza prawo w sposób istotny i uzasadnia stwierdzenie nieważności zakwestionowanego przepisu.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – *„Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”*

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak