



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 grudnia 2013 r.

Poz. 4244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.105.2013.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 3, § 5 ust. 2, § 10 ust. 1, § 12, § 13 oraz § 17 ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały Rady Powiatu Sejneńskiego Nr XXXV/268/13 z dnia 31 października 2013 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Powiatowej Biblioteki Publicznej w Sejnach.

UZASADNIENIE

W dniu 31 października 2013 r. Rada Powiatu Sejneńskiego podjęła uchwałę Nr XXXV/268/2013 w sprawie utworzenia i nadania statutu Powiatowej Biblioteki Publicznej w Sejnach. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu nadzoru w dniu 7 listopada 2013 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 20 listopada 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Wskazać należy, iż działalność biblioteki publicznej regulują powołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.) oraz w zakresie nieuregulowanym ww. ustawą przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406). Zgodnie z przywołanymi regulacjami biblioteki publiczne działają jako jednostki kultury, powiatowi natomiast przypisano rolę organizatora.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucje kulturalne uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Z powyższego zatem wynika, iż jednostka kultury posiada osobowość prawną, a co za tym idzie jest jednostką odrębną od powiatu. Rada Powiatu Sejneńskiego wskazała natomiast w § 4 ust. 3 Załącznika Nr 2, iż *nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem biblioteki sprawuje Organizator*. Wskazać jednak należy, iż ani ustawa o bibliotekach ani ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie przewiduje żadnych uprawnień nadzorczych przypisanych organizatorowi, gdyż jak już wskazano biblioteka stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną, funkcjonującą jedynie w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie na jej finansowanie. Wszelka zatem ingerencja organu stanowiącego polegająca na przyznaniu organizatorowi kompetencji nadzorczych jest nieuprawnionym naruszeniem samodzielności jednostki organizacyjnej. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. akt: I SA/Gd 479/02, „*Instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9 - 11 i 13 - 14 cyt. ustawy uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę.*”

Uzasadnione wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis § 5 ust. 2 Załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, w którym wskazano, iż *do stemplowania zbiorów Biblioteka używa urzędowej pieczęci okrągłej, zawierającej pośrodku wizerunek orła, a w otoku napis z nazwą Powiatowa Biblioteka Publiczna w Sejnach*. Zaznaczyć należy, iż polski system prawny przewiduje określone reguły służące uregulowaniu zasad ochrony i posługiwania się godłem i barwami Rzeczypospolitej Polskiej zawarte m. in w art. 28 Konstytucji RP i przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000, z późn. zm.). W oparciu o te przepisy można stwierdzić, że o ile używanie barw RP jest dozwolone każdemu z uwzględnieniem obowiązku otaczania ich czcią i szacunkiem to używanie wizerunku orła ustalonego dla godła RP, w tym używanie jego na pieczęciach, zastrzeżone jest dla ściśle określonych kategorii podmiotów. Zasadą jest jednak, że używanie na pieczęciach wizerunku orła ustalonego dla godła RP odnosi się przede wszystkim do kategorii określonej jako „urzędowa pieczęć”. Z kolei inne przypadki używania wizerunku orła ustalonego dla godła RP, mogą określać jedynie przepisy szczególne. Analizując ustawowy katalog podmiotów uprawnionych do używania wizerunkiem orła ustalonego dla godła RP, można stwierdzić, iż biblioteka publiczna nie jest kategorią mieszczącą się w zakresie określonym w art. 2a ustawy o godle barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych, ani też nie posiada innego ustawowego uprawnienia do używania takich szczególnych pieczęci. Zasadnym wobec powyższego jest również stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

Ponadto Rada Powiatu Sejneńskiego w § 10 ust. 1 Załącznika Nr 2 do uchwały wskazała, iż *biblioteką zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz dyrektor, który powoływany jest i odwoływany jest przez Zarząd Powiatu*. W art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ustawodawca szczegółowo określa tryb powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury. Zgodnie z art. 2 ustawy o bibliotekach, w zakresie w niej nie uregulowanym, ustawodawca odsyła do odpowiednich postanowień ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W rozdziale 3 ustawy o bibliotekach, zatytułowanym „Organizacja bibliotek”, nie zamieszczono przepisów szczególnych w stosunku do postanowień art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zatem przepis ten będzie miał zastosowanie w przypadku powołania i odwołania dyrektora/kierownika biblioteki. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje, że: „Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (...). Odwołanie następuje w tym samym trybie Zasięgnięcie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16.” Z przywołanych regulacji wynika zatem, że zasadą jest wyłanianie dyrektora biblioteki po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Wyjątek zaś stanowi sytuacja, w której wyłonienie kandydata na dyrektora biblioteki następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Analiza natomiast ww. przepisu oraz zapisu uchwały Rady Powiatu Sejneńskiego wykazała, iż organ stanowiący pominął w uchwale konieczność zasięgnięcia opinii właściwych związków zawodowych działających w bibliotece oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych, bez jednoczesnego wskazania, że dotyczy to wyłącznie trybu powołania i odwołania dyrektora bez wcześniejszego przeprowadzania konkursu. Powyższe w sposób istotny narusza art. 13 i 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, albowiem modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb powołania dyrektora. Stwierdzone naruszenie prawa zawarte w kwestionowanym przepisie uchwały ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury” (wyrok WSA we Wrocławiu, z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

Ponadto Rada Powiatu Sejneńskiego w § 12 Załącznika Nr 2 do uchwały postanowiła, iż *do składania oświadczeń woli w imieniu Biblioteki w zakresie praw i obowiązków majątkowych i finansowych wymagane są podpisy dyrektora i głównego księgowego lub osób przez nich upoważnionych*. Przepisy ustawy o bibliotekach nie normują spraw składania oświadczeń w imieniu biblioteki i jej reprezentacji. Zatem stosownie do art. 4 tej ustawy, w sprawach w niej nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przepis art. 17 tej ustawy stanowi, iż dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Przepis ten wyraża więc zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Mając powyższe

na uwadze, organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu Sejneńskiego uchwaliła ww. postanowieniem zasadę dwuosobowego współdziałania w zakresie składania oświadczeń w imieniu biblioteki, w sposób niezgodny z art. 17 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, czym w sposób istotny naruszyła prawo (tak również: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 2 grudnia 2009 r., PNK.I-0911/458/09).

Nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy kompetencyjnej Rada Powiatu Sejneńskiego dopuściła się redagując przepis § 13 Załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym *szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki określa regulamin organizacyjny nadany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu*. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Krąg podmiotów uprawnionych do zaopiniowania regulaminu jest więc szerszy, aniżeli ten wprowadzony przez Radę Powiatu. Obejmuje on bowiem nie tylko Zarząd (jako organizatora), ale również działające w danej instytucji kultury: organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Powyższe wynika wprost z posłużenia się przez ustawodawcę w omawianym przepisie spójnikiem koniunkcji „oraz”, co w konsekwencji oznacza, iż regulamin organizacyjny zostanie prawidłowo nadany tylko wówczas, gdy wszystkie podmioty wymienione w tym przepisie wyrażą swoje stanowisko. Wskazać należy, iż modyfikacja przepisu ustawy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące bezwzględnie stwierdzeniem nieważności takiego zapisu przez organ nadzoru.

Rada Powiatu Sejneńskiego wskazała w § 17 ust. 3 Załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, iż *podstawą gospodarki finansowej biblioteki jest plan finansowy zatwierdzony przez dyrektora, zawierający plan przychodów, kosztów, remontów i konserwacji środków trwałych, inwestycji i zakupów*. Art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych enumeratywnie wymienia elementy planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej wskazując, iż plan finansowy obejmuje: przychody z prowadzonej działalności; dotacje z budżetu państwa; zestawienie kosztów: funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, realizacji wyodrębnionych zadań – z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług; środki na wydatki majątkowe; wynik finansowy; stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku; stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Rada Powiatu Sejneńskiego zatem dokonała modyfikacji przepisu ustawy o finansach publicznych, a w związku z powyższym zasadnym jest stwierdzenie jego nieważności.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowe określenie podstawy prawnej Aktu o utworzeniu Powiatowej Biblioteki Publicznej w Sejnach, poprzez powołanie m.in. jako podstawy prawnej uchwały Nr XXXV/268/13 Rady Powiatu Sejneńskiego z dnia 31 października 2013 r., do której załącznikiem jest ww. akt.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały naruszają w sposób istotny obowiązujący porządek prawny, co czyni zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Lidia Stupak