



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/274/18 Rady Gminy Herby z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminnej Biblioteki Publicznej w Herbach za rok 2017, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 574).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Gminy Herby przyjęła uchwałę Nr XXIX/274/18 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminnej Biblioteki Publicznej w Herbach za rok 2017. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 9 ustawy, art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lipca 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy o bibliotekach, w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Organ nadzoru sygnalizuje, iż odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie jest czynnością o jednolitym charakterze i ze względu na rezultat tego zabiegu wyróżnia się następujące sytuacje: stosowanie pełne, gdy odpowiednie przepisy prawa są stosowane bez żadnych zmian, stosowanie ze zmianami oraz niestosowanie ze względu na bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami, do których miałyby być stosowane odpowiednio. Innymi słowy, odpowiednie stosowanie przepisów prawa pozwala na stosowanie ich wprost, na dokonywanie modyfikacji stosownie do wymagań innego zakresu stosowania, jak również na odrzucenie tych przepisów, jako nieprzystosowanych do nowego zakresu stosowania (*por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 6/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II FSK*

2400/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W oparciu o powyższe należy wskazać, iż ustawa o bibliotekach nie zawiera przepisów wskazujących organ właściwy do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego biblioteki, co oznacza, iż w stanie faktycznym objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym należy w zakresie zatwierdzenia ww. sprawozdania stosować wprost przepis art. 29 ust. 5 ustawy.

Natomiast jak wynika z treści art. 29 ust. 5 ustawy, roczne sprawozdanie finansowe instytucji kultury zatwierdza organizator. W przypadku samorządowej instytucji kultury roczne sprawozdanie finansowe zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Z dyspozycji normy zawartej w powyższym przepisie jednoznacznie wynika, iż w przypadku samorządowej instytucji kultury (tj. Gminnej Biblioteki Publicznej w Herbach) organem posiadającym kompetencje do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Dodatkowo, należy wskazać, iż zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości roczne sprawozdanie finansowe jednostki, z zastrzeżeniem ust. 2b, podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego. Organ zatwierdzający, zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy o rachunkowości, to organ, który zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem, umową lub na mocy prawa własności jest uprawniony do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki. W przypadku spółki osobowej, z wyjątkiem spółki komandytowo-akcyjnej, oraz spółki cywilnej przez organ zatwierdzający rozumie się jej wspólników.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy, zdaniem organu nadzoru, przepis art. 29 ust. 5 ustawy stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ustawodawca wprost uregulował, że organem uprawnionym do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego samorządowej instytucji kultury jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Tymczasem, uchwała została podjęta w sposób sprzeczny z powołanym wyżej art. 29 ust. 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Herby nie posiada kompetencji do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Gminnej Biblioteki Publicznej w Herbach. Na podstawie cytowanego wyżej przepisu art. 29 ust. 5 ustawy organem upoważnionym do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego gminnej biblioteki publicznej jest wyłącznie organ wykonawczy gminy, tj. Wójt Gminy Herby.

Nadto, należy podkreślić, iż rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego. Podejmowanie przez radę czynności, które należą do sfery wykonawczej, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (zob. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. II SA/Bd 345/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. II SA/Go 394/14; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie, należy zasygnalizować, iż zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed zmianą powyżej wskazanego przepisu art. 29 ust. 5 ustawy, który został zmieniony ustawą z dnia

5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1505), wyłącznie ustawa o rachunkowości wskazywała, że instytucje kultury zobligowane były do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Nadto, na mocy powołanego już wyżej art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlegało zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający tj. organ, który zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem, umową lub na mocy prawa własności jest uprawniony do zatwierdzania jej sprawozdania finansowego. Z uwagi na brak przepisu w ustawie organ zatwierdzający określany był w statutach samorządowych instytucji kultury. Ustawodawca, w celu wyeliminowania pojawiających się w praktyce wątpliwości, znowelizował przepis art. 29 ust. 5 ustawy, w sposób jednoznaczny wskazując organ uprawniony do zatwierdzania sprawozdania finansowego samorządowej instytucji kultury (tu: biblioteki) tj. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. CBOSA*).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIX/274/18 Rady Gminy Herby z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminnej Biblioteki Publicznej w Herbach za rok 2017 została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Gminy Herby,
2. a/a.