



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 stycznia 2023 r.

Poz. 338



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.7.2023

z dnia 13 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/310/22 Rady Miasta Terespol z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 2 i § 8 ust. 2 Statutu Miejskiego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Terespolu stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/310/22 Rady Miasta Terespol z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 2 i § 8 ust. 2 Statutu Miejskiego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Terespolu stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/310/22 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie m. in. art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.) Rada Miasta Terespol nadała Statut Miejskiemu Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Terespolu, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

W myśl art. 13 ust. 2 ww. ustawy statut zawiera:

- 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.

Miejskie Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Terespolu zwane dalej MCKSiR lub Miejskie Centrum (MC) jest samorządową instytucją kultury posiadającą osobowość prawną (§ 1 Statutu).

Zgodnie z § 4 ust. 2 Statutu „*nadzór nad działalnością MC sprawuje Rada Miasta Terespol oraz Burmistrz Miasta Terespol*”.

Uchwała rady gminy, regulująca organizację instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma charakter aktu prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada musi ściśle przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego.

Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ani ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez organ stanowiący czy wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nad instytucją kultury, która jest samorządową osobą prawną.

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, W. 2006, s. 93.)

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyroku z dnia 20 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, „*ewentualna kontrola (lecz nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej ustawą o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Podstaw do sprawowania nadzoru przez Prezydenta Miasta w jakichkolwiek innych aspektach próżno szukać w przepisach prawa powszechnie obowiązującego [...] Ustanowienie w statucie dodatkowej kompetencji dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, której nie przewidują przepisy ustawy ustrojowej lub innej, jest istotnym naruszeniem prawa. Takich uprawnień nie przewiduje także ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy instytucje kultury, po dokonaniu ich wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora są odrębnymi od jednostki samorządu terytorialnego osobami prawnymi, co przesądza, że przy braku podstaw ustawowych przewidujących takie kompetencje dla organów innej osoby prawnej, ustanowienie ich w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa*”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, zauważył, iż „*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.*”

Zatem postanowienie § 4 ust. 2 Statutu, przyznające Radzie Miasta Terespol oraz Burmistrzowi Miasta Terespol prawo nadzoru nad instytucją kultury stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego na podstawie art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Powołane wyżej orzeczenia zmieniły linię orzeczniczą organu nadzoru w omawianym zakresie.

Zgodnie z § 8 ust. 2 Statutu „*Dyrektora MC powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Terespol, który wykonuje wobec niego uprawnienia i obowiązki pracodawcy*”.

W art. 15 ust. 1 ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, iż 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 dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie 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 przepisów ustawy wynika zatem, że zasadą jest wyłanianie dyrektora instytucji kultury 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 następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z zestawienia przepisów ustawowych z treścią § 8 ust. 2 Statutu wynika, że Rada Miasta Terespol pominęła spełnienie wymogu, jakim jest zasięgnięcie opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12, wskazał, iż *ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgania opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji. Ma to o tyle znaczenie, że w związku ze specyfiką działania takich instytucji kultury, konieczna jest współpraca ze stowarzyszeniami bądź innymi organizacjami, które działają w dziedzinie kultury. Z tego też względu nie bez znaczenia jest opinia takich organizacji przy ustalaniu obsady stanowiska dyrektora instytucji kultury. Skoro ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa tryb powołania dyrektora instytucji kultury, w tym przypadku biblioteki publicznej, to rada gminy nie może tych kwestii dowolnie regulować, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawowych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 440/18).*

Dodać w tym miejscu należy, że stwierdzone naruszenie prawa 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.

Statut instytucji kultury ma charakter aktu prawa miejscowego, zatem akt ten musi posiadać walor abstrakcyjności, umożliwiając jego stosowanie w każdej sytuacji, także wówczas, gdy taka organizacja czy stowarzyszenie powstanie.

Przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest możliwe uznanie za zgodny z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/310/22 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Terespol
- 2) Burmistrz Miasta Terespol