



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 września 2015 r.

Poz. 3387

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.264.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 września 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/44/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. Rady Miasta Górowo Iławeckie w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Kultury w Górowie Iławeckim.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miasta w Górowie Iławeckim, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.) nadała statut Ośrodkowi Kultury w Górowie Iławeckim, stanowiący załącznik do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 13 w związku z art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera:

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury,
- 2) zakres działalności,
- 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania,
- 4) sposób uzyskiwania środków finansowych,
- 4) określenie źródeł finansowania,
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych,
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.
- 7) sposób powołania zastępcy dyrektora jeżeli statut jednostki przewiduje takie stanowisko.

Katalog regulacji, które rada gminy powinna zamieścić w statucie instytucji ma więc charakter zamknięty, czyli nie powinna się znaleźć w statucie materia nie wymieniona przez ustawodawcę w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Dodatkowo ustawodawca w art. 13 ust. 3 ustawy

wyraźnie wskazuje, że organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji.

W § 6 ust. 3 załącznika uchwały Rada Miasta postanowiła: "Dyrektor wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępcy dyrektora". W § 6 ust. 3.1 Rada Miasta wskazała, iż „Sposób powoływania zastępcy dyrektora określa regulamin statutu” (winno być chyba regulamin organizacyjny). Tymczasem zgodnie art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku to statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07) pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Wobec powołanego wyroku oraz zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji RP, w sytuacji braku pełnego uregulowania kwestii utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora, należy stwierdzić nieważność uchwały.

Mimo że, utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora nie została uznane przez ustawodawcę za obligatoryjny element statutu to, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 4 zdanie pierwsze załącznika uchwały uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Skoro Rada Miasta Górowo Iławeckie uznała za zasadne powołanie w Statucie stanowiska Zastępcy Dyrektora Ośrodka, stwierdzenie przez Organ Nadzoru nieważności tylko tego fragmentu uchwały oznaczało by wkroczenie przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w kompetencje Rady Miejskiej poprzez zmianę intencji Rady co do rzeczywistej treści uchwały. Tymczasem organ nadzoru jest upoważniony wyłącznie do stwierdzenia nieważności niezgodnych z prawem części uchwały, a nie do ingerencji w jej treść poprzez wyeliminowanie tej części statutu, która w zamierzeniu Rady miała być jego niezbędnym elementem.

W myśl § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, zgodnie zaś z § 119 działu V rozporządzenia: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie (czyli odpowiednio jeden akt prawa miejscowego), które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Ponieważ Rada Miasta Górowo Iławeckie nie podjęła prawidłowo regulacji dotyczącej Zastępcy Dyrektora to w konsekwencji nie uregulowała wyczerpująco materii, którą zamierzała zawrzeć w statucie Ośrodka Kultury, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nadto, ustawodawca w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazał, iż statut instytucji kultury powinien zawierać m.in. postanowienia dotyczące organów zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powołania. Wskazanie w § 6 ust. 6 załącznika uchwały jako organu doradczo – kontrolnego Ośrodka Kultury, Rady Miasta i jej organów, powoływanych w innym trybie, nie wypełnia tej delegacji.

Ponadto, w toku badania przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził również istotne naruszenia prawa przez poszczególne przepisy uchwały.

W § 6 ust. 5 załącznika uchwały Rada Miasta postanowiła: "Zastępca Dyrektora działa w ramach kompetencji określonych w Regulaminie organizacyjnym i udzielonych im przez dyrektora upoważnień, ponosząc przed nim odpowiedzialność za podejmowane decyzje i skutki swoich działań.

W ocenie organu nadzoru cytowane ustalenia, choć w bardzo ogólne w warstwie znaczeniowej, regulują jednak organizację wewnętrzną instytucji kultury, czyli materię, która zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powinna zostać zamieszczona w regulaminie organizacyjnym instytucji kultury nadanym przez dyrektora instytucji kultury.

W § 8 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: Organizację wewnętrzną Ośrodka Kultury określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora, po zasięgnięciu opinii organizatora. Tymczasem 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, czyli Rada Miasta pominęła konieczność zasięgnięcia opinii związków zawodowych działających w instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. W wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, sygn. III SA/Wr 650/10 orzekł, że „uchwała, mocą której nadaje się statut

instytucji kultury ma charakter aktu prawa miejscowego, a akt ten musi posiadać walor abstrakcyjności, umożliwiający jego stosowanie w każdej sytuacji, także wówczas, gdy taka organizacja czy stowarzyszenie powstanie. Zamieszczona wyżej argumentacja, wskazuje, że tego rodzaju modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 7 ust. 1 załącznika przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Ośrodka Kultury upoważniony jest samodzielnie dyrektor lub jego pełnomocnik działający w granicach udzielonego pełnomocnictwa. Ponadto w § 9 ust. 1, 2, 3 załącznika uchwały Rada Miasta szczegółowo określiła zasady sprawowania nadzoru administracyjno-finansowego nad działalnością Ośrodka Kultury oraz procedurę przeprowadzania czynności nadzorczych.

Jak powyżej zostało wskazane, ustawodawca określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja ostatnio powołanego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem "statut zawiera", które świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów "w szczególności", "a zwłaszcza", które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy, jak również art. 15 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora.

W związku z powyższym ustawodawca niewątpliwie nie upoważnił Rady Miasta do uregulowania w statucie instytucji kultury zasad sprawowania nadzoru administracyjno-finansowego nad działalnością Ośrodka Kultury, a także procedury przeprowadzania czynności nadzorczych, jak również zasad dokonywania czynności prawnych w imieniu Ośrodka. Zamieszczenie tego rodzaju zapisów stanowi więc istotne naruszenie prawa. Dodatkowo, zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta uchwalając § 9 załącznika uchwały nie tylko przekroczyła zamknięty katalog regulacji, które powinna zamieścić w statucie instytucji kultury, ale jednocześnie naruszyła art. 27 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.

W świetle wskazanego przepisu Burmistrz nie posiada uprawnień do sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową instytucji kultury. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2011 r. sygn. akt II SA/Op 459/10 stwierdzając nieważność części uchwały rady gminy dotyczącej regulacji zasad dokonywania czynności prawnych w imieniu instytucji oraz powoływania pełnomocników orzekł, że: odnośnie 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, (...). Z tego względu należy przyjąć, że ustawodawca nie upoważnił organizatora do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury. Poza tym pełnomocnik z całą pewnością nie jest żadnym z organów instytucji kultury wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. nie jest ani organem zarządzającym ani doradcym.

Należy również podkreślić, że wskazane w zakwestionowanej uchwale przepisy prawa, w żaden sposób nie uprawniają, jak to uczyniła Rada Miasta Górowo Iławeckie w załączniku nr 1 do statutu, do określania w statucie Ośrodka Kultury jego schematu organizacyjnego. O tym bowiem decyduje - zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - dyrektor tej placówki w jej regulaminie. Do jego wyłącznej kompetencji należy m.in. organizowanie pracy i określanie liczby etatów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Ośrodka Kultury. Dyrektor przedsięwzię tego typu działania w ramach przyznanых w budżecie gminy środków. Wszelka ingerencja rady gminy w tym zakresie stanowi zatem

naruszenie samodzielności jednostki organizacyjnej. Wskazać również należy, że uregulowanie § 12 ust. 2 statutu stanowiące, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie odpowiednie przepisy powszechnie obowiązujące jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP, bowiem narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Według tego przepisu źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchę aktów prawnych. Trzeba więc wskazać, że przepis uchwały organu stanowiącego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Zapisu § 12 ust. 2 statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 12 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa.

Zatem, należy podzielić pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07, Lex nr 483238 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, internetowa Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski