



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017r. poz. 1875 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/296/2018 Rady Gminy Porąbka z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce, jako sprzecznej z art. art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 862).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Porąbka działając na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nadała statut instytucji kultury – Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Porąbce, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały – zwany dalej: „Statut”.

W myśl art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Zgodnie z kolei z art. 13 ust. 2 tej 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.

Natomiast stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy, 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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej instytucji kultury. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1 - 6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego 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". Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze iuris cogentis, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Tymczasem analizowany Statut powyższej instytucji kultury, na skutek nieprawidłowych, bądź niewyczerpujących regulacji uchwały, niektórych elementów obligatoryjnych został pozbawiony.

W ocenie organu nadzoru Statut ten nie zawiera elementów wskazanych przepisem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest nie określa sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych,

W ramach materii określającej w Rozdziale 3 „Zarządzanie i organizacja”, podjęto próbę uregulowania materii dotyczącej organów zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powoływania (§ 7). Przepisem § 7 ust. 2 Statutu, Rada przewidziała, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Porąbka zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Następnie w przepisie § 7 ust. 4 Statutu przewidziano, że „Dyrektor GOK może utworzyć Radę programową jako organ doradczy”.

Regulacja ta jest jednakże niewystarczająca i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej w zakresie sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych.

Wola ustawodawcy statutu, nadany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na 3 tryby powołania dyrektora instytucji kultury. Dopuszcza możliwość powołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora na czas określony po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ustawy) lub też wyłonienia kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. W założeniu ustawodawcy jednak swoboda organu wykonawczego w wyborze sposobu ustawowego trybu powołania dyrektora została ograniczona na rzecz organu stanowiącego. I to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

Zawarcie w uchwale niedookreślonej regulacji § 7 ust. 2 Statutu o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji „zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” jest niewystarczające. Tak naprawdę brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miało zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, będzie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/SZ 523/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora - w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 tej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Regulacje Statutu nie unormowały również w sposób prawidłowy materii dotyczącej organów doradczych i sposobu ich powoływania. W § 7 ust. 2 Statutu zawarto następującą regulację: „Dyrektor GOK może utworzyć Radę programową jako organ doradczy”. Tym samym postanowiono jedynie o możliwości powoływania organów doradczych w przyszłości. W opinii organu nadzoru natomiast, jeżeli zamiarem uchwałodawcy było ustanowienie organów doradczych, winien to zrobić w sposób kategoryczny, a nie przewidywać jedynie taką możliwość. Statut bowiem, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać konkretne, precyzyjne i rzeczywiste unormowania odpowiadające określonej sytuacji faktycznej. Nie może to być akt blankietowy, zakładający jedynie pewne ewentualne możliwości, z których organ wykonawczy skorzysta bądź nie. Przedmiotowa regulacja, w opinii organu nadzoru, powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co stanowi o jej sprzeczności z prawem, to jest z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Ponadto w kontekście regulacji 13 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanie organów doradczych w instytucjach kultury, należy odczytywać nie jako możliwość przewidziana dla organizatora, ale jako wymóg stawiany mu przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z tym przepisem „statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposoby ich powoływania”. Przepis ten został sformułowany w sposób kategoryczny i bezwzględny. Nie zawiera on żadnych regulacji warunkowych, występujących np.: w tym samym przepisie w pkt 6. Tu norma wymaga zawarcia w statucie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jedynie w takiej sytuacji, w której instytucja kultury zamierza działalność taką prowadzić. W innym przypadku postanowienia te nie są obowiązkowe, co jest równoznaczne z tym, że i samo prowadzenie takiej działalności nie jest obowiązkowe. W przypadku organów doradczych przepis ustawy nie pozostawia organizatorowi żadnej dowolności decyzyjnej. Nakazuje on wprost „zawarcie” w statucie organów doradczych i sposobu ich powołania. Taki zaś nakazowy charakter normy prawnej rzutuje i na obligatoryjność samego powołania organów doradczych w instytucji kultury. Tym samym § 7 ust. 2 przewidujący jedynie możliwość powołania organów doradczych zaprzecza powyższej zasadzie. Odmienne postępowanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę

kompetencyjną, jednocześnie czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo - aktem konstytuującym.

Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 13 ust. 2 ustawy – stanowiącej akt prawa miejscowego - przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową.

Wskazać należy, iż rada gminy, nadając statut gminnej instytucji kultury, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy. Brak w statucie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13 ust. 2 ww. ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 1 - 6 ustawy.

Analizując przepisy uchwały należy uznać, że pozbawiona jest ona ustawowych elementów obligatoryjnych, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Realizacja dyspozycji normy upoważniającej nie sprowadza się jedynie do wyczerpania elementów obligatoryjnych określonych w powołanych wyżej przepisach ustawy. Jest ona taką działalnością prawotwórczą, która uwzględnia wszystkie relewantne przepisy (rangi ustawowej), które w sposób bezpośredni lub pośredni przepis art. 13 ust. 2 ustawy dookreślają.

Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia uchwały, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

W kontekście powyższego za istotnie naruszające prawo, z uwagi na przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, należy uznać następujące przepisy uchwały:

- § 2 Statutu, rozstrzygający o osobowości prawnej instytucji kultury; przepis ten jednocześnie wkracza w materię ustawową określoną w art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;

- § 8 Statutu określający strukturę organizacyjną instytucji kultury; przepis ten jednocześnie narusza przepis art. 13 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „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”;

- § 9, § 10 - § 12 Statutu określające zasady prowadzenia gospodarki finansowej, przepis ten jednocześnie powiela lub modyfikuje materię ustawową;

Mając powyższe na uwadze wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Otrzymują:

1) Rada Gminy Porąbka

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak