

P. K. Patkowska - Winiarek

P. K. Kucharska - Kondej

15.03.2016.

H.P.

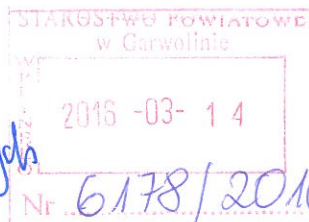
Komisja Spraw Społecznych

Komisja EKS

Komisja Finansowo-Budowlana

WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-S.41313.2016.DG

15.03.2016



OA + RP + EKS

14.03.16

Warszawa, 9 marca 2016 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz 1445)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XIV/76/2016 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 8 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Powiatowe Centrum Kultury i Promocji w Miętnej, w części dotyczącej § 6 ust. 2 i ust. 3 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WZ.

Sylwester Dąbrowski

Wicewojewoda Mazowiecki



PP/1017040

2016-03-14

Starostwo Powiatowe w Garwolinie

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lutego 2016 r. Rada Powiatu Garwolińskiego podjęła Uchwałę Nr XIV/76/2016 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Powiatowe Centrum Kultury i Promocji w Miętnej. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 15 lutego 2016 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445), dalej – u.s.p., oraz art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), dalej – u.dz.k.

W dniu 1 marca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały w części obejmującej § 6 ust. 2 i 3 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej stanowiącego załącznik nr 2 do Uchwały. Zakwestionowane postanowienia zostały przyjęte przez Radę Powiatu Garwolińskiego w następującym brzmieniu: „Centrum Kultury może prowadzić działalność gospodarczą wg określonych zasad zawartych w odrębnych przepisach” (§ 6 ust. 2) oraz „Centrum Kultury może podejmować również inne działania wynikające z potrzeb społeczności powiatu garwolińskiego” (§ 6 ust. 3). Po zawiadomieniu Powiatu Garwolińskiego o wszczęciu postępowania do Wojewody Mazowieckiego nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt prawny. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że Uchwała została podjęta z naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 u.dz.k.

Upoważnienie do podjęcia przedmiotowej Uchwały ustawodawca zawarł w art. 13 ust. 1 u.dz.k., stanowiąc, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei w ustępie 2 artykułu 13 u.dz.k. określone zostały elementy jakie zawiera statut, mianowicie:

- 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.

Przytoczone powyżej przepisy stały się przedmiotem analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Judykatura wskazuje, iż art. 13 ust. 2 u.dz.k. zawiera zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Brak w tym przypadku podstaw do regulacji niepełnej i niedookreślonej. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze nieważnością uchwały. Statut instytucji kultury powinien w szczególności zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja ta zamierza działalność taką prowadzić, ponieważ jest to obligatoryjny element statutu (*por.* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 r. sygn.akt IV SA/Wr 673/12).

W powołanym powyżej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zakwestionował wprost prawidłowość ujęcia w treści statutu instytucji kultury postanowień, przewidujących możliwość prowadzenia przez tą instytucję działalności gospodarczej „według ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami”, jako niewypełniających kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.z.k. Zdaniem Sądu, „nie można bowiem uznać, że powyższy zapis zawiera kompleksowe i precyzyjne postanowienia dotyczące prowadzenia przez teatr (również zaliczający się do instytucji kultury – przyp. organu) działalności innej niż kulturalna”. Sąd argumentuje dalej, iż nie jest dopuszczalne takie odesłanie w całości do odrębnych przepisów, w sytuacji gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Taki zapis pozwala na formułowanie przez podmiot odrębny od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego postanowień dotyczących prowadzenia przez instytucję kultury działalności wykraczającej poza działalność kulturalną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zwrócił ponadto uwagę, iż uregulowanie nakazujące stosowanie „ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami” jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP, bowiem narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Przepis uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Sąd wyraźnie stanął na stanowisku, 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. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07).

Wojewoda Mazowiecki w pełni popiera powyższą argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Zgodzić się należy również z konkluzją Sądu, iż „w żadnym wypadku nie można więc uznać, że statut może nie zawierać żadnego uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do sposobu jej prowadzenia może odsyłać do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami. Tym samym brak w statucie teatru obligatoryjnych regulacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, oznacza istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności § 4 ust. 4 uchwały powołującej ten statut”.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, iż oba postanowienia Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej (stanowiącego załącznik nr 2 do Uchwały) dotyczące prowadzenia przez to Centrum Kultury działalności innej niż kulturalna, a więc zarówno § 6 ust. 2 jak i § 6 ust. 3 Statutu, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazać należy, iż są to jedyne postanowienia w Statucie Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej, których przedmiotem uczyniono prowadzenie przez tą instytucję działalności innej niż kulturalna. Co do § 6 ust. 2 Statutu, zauważmy, iż przewiduje on *expressis verbis* możliwość prowadzenia przez Centrum Kultury działalności gospodarczej, co do szczegółów odsyła już tylko jednak do „określonych zasad zawartych w odrębnych przepisach”. W ślad

za argumentacją przedstawioną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie można w tej sytuacji uznać, aby takie lakoniczne uregulowanie zawierało kompleksowe i precyzyjne wskazania dotyczące ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej przez Centrum Kultury. Zacytowany § 6 ust. 2 Statutu Centrum Kultury i Promocji w Miętym, zawiera ponadto nieprawidłowe odesłanie do aktów prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi, co dodatkowo – jak również wykazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w cytowanych powyżej orzeczeniach – jest niedopuszczalne w przypadku aktów prawa miejscowego.

Z analogicznym naruszeniem prawa mamy do czynienia w drugim zakwestionowanym przez organ nadzoru przypadku, tj. w postanowieniu zawartym w § 6 ust. 3 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętym. Zauważyć należy, iż zapis ten jest jeszcze bardziej lakoniczny od postanowienia zawartego w § 6 ust. 2 Statutu. Zgodnie bowiem z brzmieniem § 6 ust. 3 Statutu „*Centrum Kultury może podejmować również inne działania wynikające z potrzeb społeczności powiatu garwolińskiego*”. Również i w tej sytuacji zdecydowanie nie można uznać, aby zacytowane jednozdaniowe i bardzo ogólne postanowienie zawierało kompleksowe i precyzyjne wskazania dotyczące prowadzenia przez Centrum Kultury działalności innej niż kulturalna, a także – w tym przypadku – innej niż gospodarcza. Nie można na jego podstawie odczytać zwłaszcza przedmiotu takiej działalności, dopuszczonych przez organizatora zasad ani sposobów jej prowadzenia.

Mając na względzie powyższe okoliczności, a także uwagi dotyczące wykładni art. 13 ust. 2 pkt 6 u.dz.k. przedstawione w ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Wojewoda Mazowiecki uznał, że zarówno § 6 ust. 2 jak i § 6 ust. 3 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętym istotnie naruszają prawo i jako takie winny być usunięte z obrotu prawnego.

Na marginesie natomiast organ nadzoru zauważa, iż jego zdaniem pewne zastrzeżenia natury prawnej budzi także dość lakoniczna redakcja § 7 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętym poświęconego kwestiom związanym z organem zarządzającym tą instytucją kultury. W ust. 1 wspomnianego § 7 stwierdza się mianowicie, iż „*Na czele Centrum Kultury stoi dyrektor, który zarządza i kieruje jego działalnością oraz reprezentuje go na zewnątrz*”. Ust. 2 tego samego § 7 stanowi natomiast, iż „*Dyrektora Centrum Kultury powołuje organizator po wyłonieniu kandydata na to stanowisko w drodze konkursu*”.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w cytowanym już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 13 ust. 2 pkt 3 u.dz.k., statut instytucji kultury niewątpliwie powinien zawierać także postanowienia dotyczące organów zarządzających i doradczych oraz sposobów ich powoływania. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, analogicznie jak w przypadku postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, również w tym przypadku postanowienia statutu powinny wyczerpująco oraz kompleksowo regulować materię wskazaną w art. 13 ust. 2 pkt 3 u.dz.k. Za potrzebą wyznaczenia tak wysokiego poziomu standardów regulacji, zdaniem organu nadzoru przemawia przede wszystkim fakt, iż statut z samej definicji jest podstawowym aktem ustrojowym danej jednostki organizacyjnej, co oznacza, że to w jego obrębie należy umieszczać wszystkie uregulowania mające istotne znaczenie dla funkcjonowania tej jednostki. Trudno też nie zgodzić się ze stwierdzeniem, iż do grona takich zagadnień należą kwestie związane ze strukturą organów działających w obrębie danej jednostki, zasadami wykonywania przypisanych im

kompetencji, a także – wymienionym wprost w treści art. 13 ust. 2 pkt 3 u.dz.k. – sposobem ich powoływania.

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii dyrektora instytucji kultury, wskazać należy, iż wiele zagadnień dotyczących funkcjonowania tego organu uregulowane zostało przez samego ustawodawcę. I tak przykładowo, zgodnie z art. 15 ust. 1 *ab initio* u.dz.k. dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony (...). W ust. 2 zd.drugie cyt. artykułu stwierdza się, iż dyrektora instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat. Art. 16 ust. 1 u.dz.k. przewiduje z kolei, iż kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury można wyłonić w drodze konkursu, z zastrzeżeniem ust. 2. W art. 17 u.dz.k. znalazło się natomiast uregulowanie, zgodnie z którym dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.

Mając na względzie, iż wymienione powyżej dla przykładu, ale też najważniejsze, kwestie związane z organem zarządzającym instytucji kultury, jakim jest jej dyrektor, zostały już w dużym stopniu uregulowane przez ustawodawcę, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, nie ma potrzeby powtarzania identycznych dyspozycji w akcie prawnym niższego rzędu jaki stanowi statut. Natomiast z pewnością należałoby odnieść się w jego treści do tych kwestii, w których ustawodawca pozostawił organizatorowi pewną swobodę i dowolność wyboru. Wśród takich zagadnień z jednej strony można wskazać ustosunkowanie się przez organizatora, czy dyrektor instytucji kultury ma być powoływany po wyłonieniu kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, czy też z pominięciem tej możliwości, którą to materię, Rada Powiatu Garwolińskiego jak najbardziej prawidłowo uregulowała § 7 ust. 2 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej, jednoznacznie opowiadając się za trybem konkursowym. Drugą natomiast kwestią, domagającą się zdaniem organu nadzoru odrębnej i jednoznacznej regulacji w statucie instytucji kultury, jest wyraźne określenie czasu trwania kadencji, na którą dyrektor tej instytucji będzie powoływany. Skoro ustawodawca pozostawił w tym zakresie organizatorowi pewien margines swobody, przewidując w cytowanym powyżej art. 15 ust. 2 u.dz.k. przedział czasowy od 3 do 7 lat, to zważywszy na dyspozycję art. 13 ust. 2 pkt 3 u.dz.k., nakazującą uregulowanie w statucie instytucji kultury także kwestii związanych z jej organami, postanowienie określające czas trwania kadencji dyrektora instytucji kultury tym bardziej w treści statutu powinno się znaleźć.

W kontekście powyższych uwag wskazać zatem należy, iż w Statucie Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej w ogóle brak postanowienia określającego, na ile lat ma być powoływany dyrektor tej instytucji. W tym konkretnym przypadku, kiedy to organizatorem instytucji kultury jest jednostka samorządu terytorialnego, brak przedmiotowego zapisu w Statucie rodzi uzasadnione wątpliwości także ze względu na zdające się zupełnie pozbawionym podstaw prawnych przekazanie przez Radę Powiatu Garwolińskiego kompetencji do rozstrzygania w tym zakresie każdorazowo na rzecz podmiotu bezpośrednio powołującego dyrektora, czyli zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 2 pkt 5 u.s.p., na rzecz Zarządu Powiatu. W ocenie Wojewody Mazowieckiego słusznym, a także prawidłowym pod względem formalnoprawnym, działaniem byłoby odgórne i generalne rozstrzygnięcie o długości trwania kadencji dyrektora tworzonej instytucji kultury jednak przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, tj. Radę Powiatu Garwolińskiego, co wymagałoby tym samym zawarcia stosownego postanowienia w treści Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej.

Reasumując stwierdzić należy, iż poza zakwestionowanymi przepisami § 6 ust. 2 oraz § 6 ust. 3 Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Promocji w Miętnej Uchwała nie wykazuje uchybień o charakterze istotnego naruszenia prawa, które zgodnie z dyspozycją art. 79 ust. 1 u.s.p., powodowałyby konieczność stwierdzenia nieważności dalszych jej postanowień. Zważywszy, iż Uchwała może funkcjonować w obrocie prawnym bez zakwestionowanych przepisów jako akt wewnętrznie spójny i wyczerpujący, odstąpiono też od stwierdzenia nieważności Uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Sipiera

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ. *Sylwester Dąbrowski*
I Wicewojewoda Mazowiecki