



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 23 maja 2019 r.

Poz. 2934

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.179.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 maja 2019 r.

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 13 ust. 2 i 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust. 2, § 7 ust. 4 Statutu Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie oraz załącznika nr 1 do Statutu Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie stanowiącego załącznik do uchwały Nr VII/63/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie nadania Statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2019 r. Rada Miejska w Nowej Dębie podjęła uchwałę nr VII/63/2019 w sprawie nadania Statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie. Wskazana uchwała Rady Gminy została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2019 r. Analizowaną uchwałę Rada Miejska w Nowej Dębie podjęła m. in. na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu 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) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwalonego przez Radę Miejską w Nowej Dębie statutu Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie organ nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 2 statutu, w którym postanowiono, że bezpośredni nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba oraz załącznik nr 1 do przedmiotowego statutu, który stanowi regulamin konkursu na dyrektora Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie, jak również odwołujący się do niego § 7 ust. 4 statutu istotnie naruszają przepisy art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983 ze zm.).

Zapis dotyczący powierzenia Burmistrzowi nadzoru nad działalnością Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie stanowi przekroczenie udzielonego Radzie upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wyznaczającego zakres przedmiotowy statutu instytucji kultury oraz art. 7 Konstytucji, w świetle którego organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141):

"Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto w ocenie organu nadzoru ingerencja organu stanowiącego polegająca na przyznaniu organizatorowi kompetencji nadzorczych jest nieuprawnionym naruszeniem samodzielności i autonomiczności instytucji kultury która jest samorządową osobą prawną.

Zgodnie z art. 9, 10 i 11 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Podmioty tworzące instytucje kultury zwane w ustawie organizatorami, wydają akty o utworzeniu instytucji kultury, które określają jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania.

W myśl art. 15 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony lub nie określony, po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych - przy czym kandydata na to stanowisko można wyłonić w drodze konkursu (art. 16 ust. 1 ustawy). W celu rozstrzygnięcia kwestii podziału kompetencji pomiędzy organami gminy należy odwołać się do regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Klauzula określona w art. 18 ust. 1 tej ustawy ustala kompetencje na rzecz rady gminy, z wyłączeniem zawartym w art. 30 ust. 2 pkt 5 tej ustawy przewidującym uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta) gminy w zakresie zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W myśl pkt 5 ust. 2 art. 30 tejże ustawy, do zadań wójta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Powołany przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy ma charakter przepisu ustrojowego określającego wykonawczy charakter funkcji wójta (burmistrza, prezydenta) i przykładowo wskazuje formy realizacji tej funkcji, m.in. poprzez zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast przepisy art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mają charakter przepisów prawa materialnego, konkretyzujących zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem państwowym - zadaniem administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, wykonywanym w formach i na zasadach określonych ustawowo. Wobec powyższych regulacji przeprowadzenie procedury konkursowej w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego - wójta (burmistrza, prezydenta). To burmistrz jako organ miasta prowadzący ośrodek kultury dokonuje ogłoszeń o konkursie na stanowisko dyrektora centrum kultury i to on określa, jakie wymagania mają spełnić osoby ubiegające się o to stanowisko. Również ten organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową w celu przeprowadzenia konkursu i określa tryb pracy tej komisji. Trzeba więc stwierdzić, że uchwalenie przez Radę Miejską w Nowej Dębie regulaminu konkursu na stanowisko Dyrektora Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie stanowi przekroczenie ustawowych kompetencji przyznanych przez ustawodawcę radzie gminy i jednocześnie wkracza w kompetencje organu wykonawczego - burmistrza.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 i § 7 ust. 4 Statutu Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie oraz załącznika nr 1 do Statutu Samorządowego Ośrodka Kultury w Nowej Dębie stanowiącego załącznik do uchwały Nr VII/63/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie nadania Statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński