

Warszawa, dnia 18. maja 2011 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.P. 4131.9.2011

Burmistrz Miasta Raciąż
pl. A. Mickiewicza 17
09-140 Raciąż

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz.420 i Nr 157 poz. 1241, z 2010r. Nr 28 poz. 142 i 146 oraz nr 106 poz. 675)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Burmistrza Miasta Raciąża z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie odwołania Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury Sportu i Rekreacji w Raciążu Nr SOiO. 1130-1/10.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Raciąż w dniu 30 grudnia 2010 r. na podstawie art. 68 kodeksu pracy w zw. z art. 15 ust 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.) odwołał ze stanowiska Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji Pana Janusza Chłópika.

Organem wykonawczym gminy swoje kompetencje ustawowe wykonuje m.in. poprzez wydawanie zarządzeń, decyzji administracyjnych, działa w formach cywilnoprawnych, materialno-technicznych i niewładczych. Zarządzenia są formą aktu władczego, jednostronnego - normatywnego (zarządzenia porządkowe), ogólnego - wewnętrznego (regulaminy urzędu gminy), czy też jednostkowo-konkretnego, w tym dotyczącego zatrudniania lub zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2006 r., sygn. I OSK 706/06 - niepubl.).

Ani przepisy u.s.g., ani też przepisy ustawy z dnia 15 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) nie mówią, w jakiej formie następuje powołanie i odwołanie dyrektora instytucji kulturalnej oraz jego zastępcy przez organizatora będącego jednostką samorządu terytorialnego. Jednak w tym miejscu można zastosować analogię do art. 26 a ust. 1 u.s.g., w którym jest mowa o powoływaniu i odwoływaniu zastępcy wójta w drodze zarządzenia. Poza tym, skoro ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie wskazuje formy decyzji administracyjnej dla tych czynności, oznacza to, że następują one w formie zarządzenia.

W uchwale z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93 (OTK 1994, cz. II, poz. 46) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak jest jednolitego kryterium pozwalającego na rozróżnienie aktów organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej od takich, które podejmowane są w sprawach niemających takiego charakteru. Trybunał uznał również, że jeżeli akt organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków - także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym - podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym.

W przedmiotowej sprawie złożone przez Burmistrza Miasta Raciaż oświadczenie woli z dnia 30 grudnia 2010 r. ma charakter władczy, gdyż wiąże się z wykonywaniem zadań publicznoprawnych w zakresie organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej określonych ustawowo. Należy więc je traktować jako zarządzenie podlegające kontroli organu nadzoru

Utrwalony jest w orzecznictwie pogląd, że nadzorowi wojewody podlega każde zarządzenie organu wykonawczego gminy, z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, nawet w przypadku gdyby miało ono charakter aktu kierownictwa wewnętrznego (por. wyroki NSA: z dnia 16 września 2003 r., sygn. II SA/Wr 854/03 - OwSS 2004/2/43; z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 249/06 - LEX nr 236479; z dnia 8 sierpnia 2007 r., sygn. I OSK 781/07 - LEX nr 384697; z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. II OSK 500/08 - LEX nr 490094). Potwierdza to również przepis art. 171 Konstytucji, który poddaje działalność jednostek samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Zwolnienie przez burmistrza kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, stanowiło sprawę publiczną o znaczeniu lokalnym, a więc należącą do zakresu działania gminy, w rozumieniu art. 6 ustawy, z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ustawa o samorządzie

gminnym, w art. 85 stanowi, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organy nadzoru, do których należy wojewoda, mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Jest to niewątpliwie bardzo szeroki katalog spraw. Ustawodawca nie precyzuje, ustawami z jakiej gałęzi prawa lub jakiej dziedziny prawa jest przy nadzorze ograniczony wojewoda. W sytuacji, gdy Wojewoda pozyskał więc informację, że zostały w przedmiotowej sprawie naruszone przez Burmistrza Miasta Raciąża przepisy prawa, z mocy art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, miał prawo co więcej miał także i ustawowy obowiązek wdrożyć postępowanie nadzorcze w celu zbadania sprawy.

Z akt sprawy wynika, że odwołany Dyrektor jest członkiem Stowarzyszenia Promocji Medialnej Ziemi Raciąskiej oraz Klubu Sportowego „Błękitni” Raciąż. Tymczasem przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) stanowi, że powołanie i odwołanie dyrektora instytucji kultury następuje po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Przepis ten wymaga więc zasięgnięcia uprzedniej opinii stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie tylko działających w danej instytucji kultury, ale także innych do których należy dyrektor danej instytucji (vide m.in. patrz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1997r., sygn. akt I PKN 65/97, opubl. OSNAPiUS 1998. 1. poz. 6)

Burmistrz Miasta Raciąż nie wystąpił do wskazanych wyżej podmiotów o wydanie opinii i tym samym kontrolowanym zarządzeniem naruszył art. 15 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z tej przyczyny należało stwierdzić nieważność przedmiotowego zarządzenia.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI
w/z

Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki