



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 kwietnia 2015 r.

LEX-I.4131. 67 .2015.AJS

Pan
Andrzej Zaręba
Wójt Gminy Raszyn
ul. Szkolna 2A
05-090 Raszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Wójta Gminy Raszyn Nr 37/2015 z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na wolne stanowisko Dyrektora „Centrum Kultury Raszyn” w Raszynie, jako wydanego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406, z późn. zm.) w związku z § 9 ust. 4 Statutu CKR.

Uzasadnienie

W dniu 9 marca 2015 r. Wójt Gminy Raszyn wydał zarządzenie Nr 37/2015 z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na wolne stanowisko Dyrektora „Centrum Kultury Raszyn” w Raszynie. Kwestia charakteru aktów powołania lub odwołania na stanowiska dyrektorów (kierowników) samorządowych jednostek organizacyjnych była, zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego, sporna. Ostatecznie utrwalone zostało stanowisko o ich podwójnym charakterze, jako aktów publicznoprawnych a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy. Akty powołania na stanowisko dyrektora gminnej instytucji kultury mają charakter publicznoprawny, są aktami podjętymi w sprawie z zakresu administracji publicznej, na podstawie przepisów prawa publicznego, w wykonaniu zadań publicznych przypisanych gminie i realizowanych za pomocą środków publicznych (wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2526/11). Przedmiotem badania organu nadzoru, dokonującego oceny zarządzenia, nie są zatem ewentualne kwestie pracownicze, do rozpatrzenia których właściwy jest sąd pracy, ale jedynie zachowanie wymaganej przepisami publicznoprawnymi formy naboru na stanowisko dyrektora instytucji kultury.

Zgodnie z art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, zakres działalności, organy

zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, określenie źródeł finansowania, zasady dokonywania zmian statutowych oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. W ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawarto zatem wprost wymóg określenia w statucie organów zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powoływania. Z brzmienia przywołanego przepisu wywieść należy, że statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz, czy wyłania się go w drodze konkursu. Statut instytucji kultury, jako akt prawa miejscowego o charakterze szczególnym zawiera regulacje prawne korzystające z pierwszeństwa przed innymi, mającymi charakter ogólny. Toteż wyprzedza niejako w stosowaniu przepisy ustaw (wyrok WSA w Szczecinie 7 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Sz 523/11, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 31 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2526/11).

W dniu 13 lutego 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru uchwała Rady Gminy Raszyn Nr IV/29/15 z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury pod nazwą „Centrum Kultury Raszyn” w Raszynie. W § 9 ust. 4 Statutu określono, że dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Raszyn, będący jego zwierzchnikiem służbowym na zasadach określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wybrano zatem opcję powołania dyrektora przez organizatora i ta część powyższego zapisu jest prawidłowa i czytelna. Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie w wyroku z 21 października 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 866/14, w uzasadnieniu którego stwierdzono, że ze „sformułowania dyrektora ośrodka kultury powołuje i odwołuje organizator” jednoznacznie wynika zrezygnowanie z przeprowadzenia konkursu w celu wyłonienia dyrektora. Dlatego łącznie należy interpretować przepisy Statutu CKR oraz ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w zakresie ustalenia, że w celu wyłonienia kandydata na dyrektora CKR nie przeprowadza się konkursu.

Materia powoływania dyrektorów gminnych instytucji kultury nie jest, wbrew temu co stwierdzono w piśmie Wójta Gminy z dnia 24 marca 2015 r. znak OR.007.2.2015, wyczerpująco uregulowana w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w sposób pozwalający organowi wykonawczemu na swobodny wybór opcji wynikających odpowiednio z art. 15 ust. 1 i 3, art. 15a i art. 16 tej ustawy. Z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej należy wywieść, że to właśnie statut powinien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje samodzielnie organ wykonawczy gminy, czy też wyłania się go w drodze konkursu (wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2526/11).

Odwołanie się w § 9 ust. 4 Statutu CKR do zasad określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, należy zatem interpretować ściśle, jako odwołanie do trybu powołania dyrektora instytucji kultury bez konkursu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dyrektora instytucji kultury powołuje organizator 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. Ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się przedstawicieli organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania dyrektora instytucji kultury działającej na terenie gminy (wyrok NSA z 12 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2545/11, wyrok NSA z 8

sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1295/12, wyrok NSA z 17 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1904/13).

Nadto na mocy art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1202) przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 tej ustawy, których status prawny określają odrębne przepisy. Przykładem przepisów odrębnych, do których odwołuje się komentowany artykuł, są pracownicy samorządowych instytucji kultury, dla których gmina jest organizatorem w rozumieniu art. 10 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W myśl art. 26a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy kodeksu pracy, z zastrzeżeniem jej art. 26b-26d (Marcin Wujczyk, Komentarz do art.3 ustawy o pracownikach samorządowych, LEX oraz Wojciech Drobny, Komentarz do art.2, art.3 ustawy o pracownikach samorządowych, LEX).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność zarządzenia Wójta Gminy Raszyn Nr 37/2015 z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na wolne stanowisko Dyrektora „Centrum Kultury Raszyn” w Raszynie.

Stwierdzenie nieważności zarządzenia wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

WOJEWODA WARSZAWSKI
Jacek Kozłowski

