



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

SWSA Maciej Kobak
WSA Ewa Partyka /spr./
NSA Małgorzata Wolska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w dniu 15 września 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego
na uchwałę Rady Miasta Rzeszowa
z dnia 28 lutego 2012 r. nr XXVIII/529/2012
w przedmiocie nadania statutu Teatrowi „Maska” w Rzeszowie

- I. **stwierdza nieważność § 2 ust. 2, § 7, § 8 ust. 2 i ust. 5, § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 11, § 12 ust. 3, § 13 ust. 2 i ust. 3, § 14 pkt 4, § 15 i § 16 załącznika do zaskarżonej uchwały;**
- II. **w pozostałym zakresie skargę oddala;**
- III. **zasądza od Rady Miasta Rzeszowa na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Wyrok / Postanowienie
z dnia 15.09.2020 sygn. akt II SA/Rz 41/20
jest prawomocny(ym) od dnia 17.11.2020

podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Patrycja Bar
Referent

UZASADNIENIE

Przedmiotem rozpoznania Sądu jest skarga Wojewody Podkarpackiego (dalej: „Wojewoda” lub „organ nadzoru”) na uchwałę Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 lutego 2012 r., nr XXVIII/529/2012 w sprawie nadania statutu Teatrowi „Maska” w Rzeszowie.

W ocenie organu nadzoru treść uchwalonego przez Radę Miasta Rzeszowa statutu Teatru „Maska” stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVIII/ 529/2012 narusza przepisy art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2018 r., poz. 1983; dalej: „ustawa”) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej a także w pełni wypełnianie dyspozycji tegoż przepisu.

Jak wyjaśniono w § 2 ust. 2 Statutu zapisano, że „Nadzór nad Teatrem sprawuje Prezydent Miasta Rzeszowa”. Tymczasem, jak podnosi Wojewoda, instytucja kultury jest samorządową osobą prawną. Cechuje ją samodzielność i autonomia działania. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713; dalej: „u.s.g.”) „Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.” Zdaniem Wojewody, z powyższego wynika, że rada gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej uprawniona jest do kontroli jednostek organizacyjnych gminy, ale nie do nadzoru. Poza tym do kontroli upoważniona jest rada za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a nie prezydent. Jak dalej wskazano żaden z przepisów ustawy nie przyznaje organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego uprawnień nadzorczych wobec instytucji kultury. W związku z powyższym zapis § 2 ust. 2 Statutu przekracza delegację ustawową z art. 13. Dalej podkreślono, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje względem dyrektora instytucji kultury funkcję pracodawcy, a nie nadzoru.

Zdaniem Wojewody przekroczone również delegację ustawową w zapisach § 8 ust. 5, § 9 ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 11 i § 15 Statutu. Wyjaśniono, że kompetencje dyrektora instytucji kultury do składania oświadczeń woli w imieniu instytucji reguluje przepis art. 17 ustawy, zgodnie z którym, dyrektor instytucji kultury zarządza

instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Przepis ten wyraża zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Przepis art. 17, ani też art. 13 ust. 2 ustawy nie upoważnił rady gminy do uregulowania w statucie zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu instytucji. Kreowanie w Statucie Teatru „Maska” obowiązków dyrektora (§ 9 ust. 2, ust. 3, ust. 4 i § 15) jest, w ocenie Wojewody, zarówno modyfikowaniem zapisów ustawowych (art. 17) jak też przekroczeniem delegacji ustawowej. Z powołanego przepisu art. 17 ustawy wynika, że dyrektor instytucji kultury dokonuje wszystkich czynności z zakresu prawa pracy względem pracowników, których zatrudnia, w tym dokonuje oceny wymaganych przez przepisy prawa kwalifikacji oraz ustala ich wynagrodzenie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W konsekwencji zapis § 8 ust. 5 i § 11 Statutu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 13 ustawy oraz pozostaje w kolizji z ww. art. 17 ustawy.

Na poparcie swojego stanowiska organ nadzoru przytoczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10 stwierdzający nieważność części uchwały rady gminy dotyczącej regulacji zasad dokonywania czynności prawnych w imieniu instytucji oraz powoływania pełnomocników. Odnośnie zakresu podmiotowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, Sąd ten wskazał, że organem zarządzającym instytucją kultury jest jej dyrektor. Zwrócił uwagę, że na tle tego przepisu Sąd Najwyższy stwierdził, że zarządzanie instytucją kultury oznacza zarządzanie całą instytucją w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowanie zatrudnionymi pracownikami (uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, opubl. OSNP 2005 nr 9, poz. 123). Przepis ten statuuje zatem zasadę jednoosobowego zarządu i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora (...), ani przepis art. 13 ust. 2 ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu samorządowej jednostki kultury,(...). Na tej podstawie Sąd, w powołanym wyroku przyjął, że ustawodawca nie upoważnił organizatora do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury”.

W konsekwencji także za przekraczający delegację ustawową Wojewoda uznał zapis § 13 ust. 2 i ust. 3 Statutu, który precyzuje obowiązki dyrektora w zakresie opracowywania planu finansowego instytucji kultury, a które to obowiązki

zostały określone przez przepis rangi ustawowej, tj. art. 27 ustawy, wskazując jednocześnie, że stanowi to modyfikację i powtórzenie przepisów rangi ustawowej.

Podobnie ocenił uregulowanie zawarte w § 3 ust. 5 Statutu, który stanowi, że „Teatr używa pieczętki podłużnej z nazwą w pełnym brzmieniu i adresem”. Podkreślił, że zapis ten nie mieści się w upoważnieniu ustawowym z art. 13 ust. 2 ustawy.

Z kolei zapis § 8 ust. 2 Statutu stanowiący, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Rzeszowa w trybie przewidzianym w ustawie” został, zdaniem Wojewody, zawarty wbrew wyraźnie sformułowanej dyspozycji, wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, wolą ustawodawcy było by statut, nadany uchwałą rady miejskiej, wskazywał organy zarządzające instytucji kultury oraz określał sposób ich powoływania. Ustawa 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, przeprowadzanego na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (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. Zdaniem organu nadzoru statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie. Wskazuje na to ustrojowy charakter tego typu aktu, mający rozstrzygające znaczenie dla podstaw działalności danej jednostki organizacyjnej (na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy). Brak szczegółowych regulacji w zakresie sposobu powoływania Dyrektora Teatru pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury w zakresie powołania organu zarządzającego instytucją kultury (na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g.), podczas gdy z art. 15 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. wynika kompetencja Rady Miejskiej do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego.

Z powyższego wynika, w ocenie organu nadzoru, właściwość organu stanowiącego gminy do ustalenia, w jaki sposób będzie powoływany dyrektor Teatru. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r. II SA/Sz 523/11.

Z kolei w § 12 ust. 3 Statutu, w którym przewidziano, że członków organu doradczego Dyrektora Teatru tj. Rady Artystyczno- Programowej powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Rzeszowa w porozumieniu z Dyrektorem Teatru, nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Skoro samorządowa jednostka kultury jest samodzielnym podmiotem posiadającym osobowość prawną, to jak podaje organ nadzoru, jakakolwiek ingerencja w jej działanie, polegająca na nadaniu kompetencji powoływania członków Rady Programowej organowi wykonawczemu gminy, jakim jest wójt, może wynikać jedynie z ustawy, a nie zaś z przepisów statutu". (R.4131.17.2017.MN, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego dnia 14 czerwca 2017 r.).

Dokonując analizy kolejnych zapisów statutu stwierdził, że § 16 Statutu, w którym zapisano, że: „1) Teatr może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. 2) Dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznacza się na realizację celów statutowych. 3) Działalność gospodarcza nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych” nie wypełnia w sposób całościowy kompetencji nadanej radzie gminy przez ustawodawcę. W art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy zapisano, że statut zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić. Niewystarczające jest w ocenie organu nadzoru ujęcie w treści statutu postanowień, przewidujących możliwość prowadzenia przez tę instytucję działalności gospodarczej "według ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami". Nie wypełnia to, jak podkreśla Wojewoda, kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy i nie może zostać uznane za kompleksowe i precyzyjne postanowienia dotyczące prowadzenia przez instytucję kultury działalności innej niż kulturalna. Nie jest dopuszczalne odesłanie w całości do odrębnych przepisów w sytuacji, gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Regułą jest, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Zatem nie można uznać, iż 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 odsyła do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami. Ogólnikowe uregulowanie stanowi zaprzeczenie obowiązkowi kompleksowego, pełnego i precyzyjnego wskazania dotyczącego ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej przez Teatr „Maska” i zawiera nieprawidłowe odesłanie do aktów prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi, co dodatkowo jest niedopuszczalne w przypadku aktów prawa miejscowego. Na poparcie stanowiska przytoczył wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2016 r. II SA/Wa 750/16, Naczelnego Sądu administracyjnego z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., IV SA/G1 551/18.

Ponadto zwrócił uwagę, że art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy nakazuje określenie w Statucie, źródeł finansowania. Tymczasem w § 14 pkt 4 Statutu zapisano, że Teatr finansowany jest „z innych źródeł finansowania”. Skoro ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on - poprzez użycie sformułowania „innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Użycie zwrotu „innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Teatru „Maska” w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę, co pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Treść § 7 Statutu, stanowi z kolei, zdaniem organu nadzoru powtórzenie zapisów ustawowych treści art. 11 a ustawy, co pozostaje w sprzeczności z § 137 zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Końcowo organ nadzoru wskazał, że w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, co stanowi o naruszeniu art 7 i 94 Konstytucji.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Rzeszowa wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów skargi, w kwestii dotyczącej powielania zapisów ustawowych, wskazała, że samo powtórzenie zapisów ustawy nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Przywołano wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w wyroku z dnia 19 grudnia 2013r. (sygn. akt: II SA/OI 1054/13), w którym Sąd ten zajął stanowisko, że co prawda zabiegi takie są niepotrzebne z punktu widzenia zasad legislacji prawodawczej, jednak, o ile nie dochodzi przez to do modyfikacji regulacji ustawowych, samo tylko powtórzenie przepisów ustawowych nie uzasadnia stwierdzenia nieważności uchwały. W statucie Teatru „Maska” przyjęto powtórzenie niektórych zapisów ustawy, ale miało to na celu zapewnienie przejrzystości i spójności a także sprecyzowanie zasad funkcjonowania jednostki w jednym akcie prawnym, jakim jest statut. Postanowienia statutu nie były sprzeczne z ustawą i w sposób dostępny dla odbiorcy regulowały działalność jednostki kultury. Pomimo powielenia zapisów, Teatr działał przez szereg lat zgodnie z ustawą. Kwestionowanie, na obecnym etapie, tych zapisów wydaje się nadużyciem prawa.

Podobnie oceniono zarzut skargi, o umieszczeniu zapisu o pieczęci Teatru w Statucie. W ocenie organu zapis taki może znaleźć się zarówno w Regulaminie Organizacyjnym jak i Statucie. Zapis ten nie stanowi o nieważności statutu.

Wyjaśniono również, że Statut Teatru Maska przewiduje sposób zarządzania tą instytucją poprzez dyrektora, który nawiązuje stosunek pracy w tej instytucji poprzez powołanie w myśl art.68 i nast. k.p. W świetle postanowień statutu, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Prezydent Miasta Rzeszowa, podejmuje zarówno decyzję co do sposobu nawiązania stosunku pracy, jak i określa na jaki okres dyrektor zostaje powołany. W tym zakresie zapis §8 ust.2 statutu wypełnia dyspozycję art. 13 ust.2 pkt.3 ustawy.

Z kolei finansowanie instytucji kultury jest każdorazowo analizowane pod względem poprawności formalno-prawnej. W opozycji do organu nadzoru wskazała, że zapis §16 Statutu nie powinien taksatywnie wymieniać źródeł finansowania, gdyż w danym momencie są one trudne do przewidzenia. Instytucja kultury może uzyskiwać środki również z innych źródeł, jak chociażby ze spadków i darowizn.

Zaznaczono również, że uchwała Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 lutego 2012r. w sprawie nadania statutu Teatrowi „Maska” w Rzeszowie nie była kwestionowana przez organ nadzoru, tj. Wojewodę Podkarpackiego, a po przyjęciu statutu, instytucja kultury, jaką jest Teatr „Maska” funkcjonowała w sposób prawidłowy.

Aktualnie po kilku latach obowiązywania znowelizowanej ustawy oraz uchwalanych różnorodnych rozwiązaniach, w przyjętych statutach instytucji kultury, istnieje potrzeba uchwalenia nowego statutu Teatru „Maska, a projekt Uchwały Rady Miasta Rzeszowa w sprawie Statutu jest przygotowywany i ma zostać przedłożony na jednej z najbliższych Sesji Rady Miasta.

W piśmie procesowym z dnia 31 sierpnia 2020 r. reprezentujący Radę Miasta Rzeszowa Prezydent poinformował, że w dniu 23 czerwca 2020 r. uchwałą nr XXXIII/675/2020 została uchylona uchwała z dnia 28 lutego 2012 r., nr XXVIII/529/2012, uwzględniono przy tym wskazane w skardze uchybienia. Nadmieniono również, że treść statutu nie była kwestionowana przez Wojewodę Podkarpackiego, a uchwała z dnia 23 czerwca 2020 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 2 lipca 2020 r. (poz. 2801).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje;

W myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd sprawując kontrolę czyni to z uwzględnieniem kryterium legalności. W ramach powyższego uprawniony jest do stwierdzenia nieważności aktu wymienionego we wskazanym art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „P.p.s.a.” w całości lub w części albo stwierdza, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności

Uzupełnieniem powyższych unormowań są regulacje ustawy o samorządzie gminnym, zawarte w jej rozdziale 10, odnoszące się do nadzoru nad działalnością gminną. Nadzór ten sprawuje m. in. wojewoda na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85, art. 86). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) i zarządzenia Przewodniczącego Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 czerwca 2020 r., w związku z ogłoszeniem stanu epidemii i związanymi z tym ograniczeniami i wymogami w zakresie podejmowania działań zmierzających do eliminowania nadmiernego stanu zagrożenia dla stanu zdrowia osób uczestniczących w czynnościach sądowych, sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, o czym zawiadomiono strony umożliwiając im przedstawienie dodatkowych argumentów.

Poza brakiem udziału stron w samym posiedzeniu, na którym zapada wyrok, sądowa kontrola nie różni się od kontroli sprawowanej przy rozpoznawaniu spraw na rozprawie.

W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli Sądu była uchwała Rady Miasta wraz z załącznikiem – Statutem instytucji kultury.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, przy czym organ nie jest również upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji.

Istotne naruszenie prawa nie zostało zdefiniowane w przepisach u.s.g., ale w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa są takie naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak

podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały, czy niewyczerpujące uregulowanie wymaganych delegacją kwestii.

Z uwagi na publiczny charakter jednostek takich jak teatr, jak i treść realizowanych przez nie obowiązków, uchwała rady gminy, regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma charakter aktu prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g.. W tym zakresie Sąd podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, opubl. tak jak pozostałe przywołane w niniejszym uzasadnieniu na stronie internetowej www.cbois.nsa.gov.pl), w którym zaakcentowano, że ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego i wskazuje, które uchwały rady gminy, normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają taką rangę normatywną i wskazano, że należą do nich również akty z zakresu organizacji urzędów i instytucji gminnych (statuty tych jednostek), które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na zasadach przewidzianych dla aktów normatywnych.

Konsekwencją zakwalifikowania zaskarżonej uchwały do aktów prawa miejscowego jest konieczność spełniania przez ten akt określonych wymogów zarówno formalno-prawnych, jak i materialno-prawnych. Akty prawa miejscowego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza bowiem do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i podejmowane są one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Z tego względu organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawę w kwestii tworzenia aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że respektując unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, organ w ramach udzielonej delegacji nie może co do zasady wkraczać w materię normowaną ustawą, w tym również powtarzać treści postanowień ustawowych. Nie może również odmiennie regulować prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa ani normować kwestii, które nie zostały objęte upoważnieniem.

W świetle powyższego należy przyjąć, że zaskarżona uchwała mieści się w ramach ustawowego upoważnienia do organizowania przez samorząd terytorialny

działalności kulturalnej w formie samorządowych instytucji kultury, wynikającego z ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406 wg stanu na dzień podjęcia uchwały), zwanej dalej ustawą, stanowiącej niewątpliwie *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym.

Z mocy art. 9 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 11 ustawy, organizatorem jest m.in. jednostka samorządu terytorialnego, w tym również gmina, do której obowiązków należy prowadzenie działalności kulturalnej w ramach zadań własnych oraz – poza wydaniem aktu o utworzeniu instytucji kultury, określającego jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania – obowiązek nadania statutu utworzonej instytucji kultury.

Zważywszy na sposób redakcji zaskarżonej uchwały, w której statut Teatru ujęto w jej załączniku, dodać należy, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem, załącznik stanowi integralną część uchwały i ma taki sam normatywny charakter oraz taką samą moc wiążącą jak zasadnicza jej część. Ani przepis § 29 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. Nr 100, poz. 908), ani żaden inny obowiązujący przepis nie uzasadniają pomniejszania roli załącznika do aktu prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2010, sygn. akt II OSK 1409/10 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09).

Jedną z podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały był przepis art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tej normy prawnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Według ust. 2 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.

Należy w tym miejscu nawiązać do poglądów wyrażonych w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK

658/10, w którym to Sąd analizując możliwość stwierdzenia nieważności części uchwały, odwołał się do koncepcji tzw. "orzeczeń zakresowych", wynikających z kontroli hierarchicznej konstytucyjnych źródeł prawa. Koncepcja ta analizowana szczególnie szeroko w doktrynie i orzecznictwie prawa konstytucyjnego ze względu na zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego, znajduje również swoje odpowiednie zastosowanie w przypadku kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w zakresie legalności aktów prawa miejscowego. W tym bowiem aspekcie punktem wspólnym orzecznictwa konstytucyjnego i administracyjnego jest hierarchiczna kontrola źródeł prawa. Zastosowanie orzeczenia zakresowego (częściowego) pozwala na wyeliminowanie z systemu prawa wadliwej normy prawnej tylko w zakresie powodującym jej niezgodność z aktami wyższego rzędu, przy jednoczesnym zachowaniu w mocy pozostałych norm, które nie są dotknięte tą nieważnością. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, a co znajduje również swoje przełożenie w warunkach kontroli legalności aktu prawa miejscowego, orzeczenie zakresowe w wymiarze praktycznym powoduje ustanowienie zakazu interpretacji przepisu, który mógłby doprowadzić do jego "odczytania" i zastosowania w sposób sprzeczny z sentencją wyroku (por. P. Radziejewicz. glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r. sygn. akt K 9/05, Przegląd Legislacyjny z 2006 r. nr 6, s. 195-206).

Powyższe jest istotne z tego powodu, że wydanie orzeczenia "częściowego" wskazuje jaka część określonego aktu dotknięta jest wadliwością, jak również daje możliwość uniknięcia ewentualnych szkód, jakie mogłyby zostać spowodowane luką prawną, powstałą z powodu wyeliminowania z systemu prawa całej regulacji aktu prawa miejscowego. Jednocześnie znaczny upływ czasu od dnia podjęcia zaskarżonej uchwały nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności części unormowań jej załącznika, ponieważ jest to akt prawa miejscowego, co pozwala na stwierdzenie jego nieważności, mimo upływu rocznego terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g.

Jak już wcześniej podniesiono, stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, jak też ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych, w tym w art. 40 ust. 1 u.s.g.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Kraków 2007, s. 87). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 178/09, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Rz 585/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GI 531/07, wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 309/08, wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 89/12). Według reguły zawartej w Karcie Samorządu Lokalnego, samorządowi należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom. Przy czym, rada gminy nie jest prawodawcą samodzielny, tak jak parlament i może stanowić normy prawne tylko działając w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy zachowują także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody statutowej gminy będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, co do zasady – zakazie powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy.

Akt uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredegowanych w sposób niezrozumiały, niejasny, lub budzący wątpliwości interpretacyjne (por wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. o sygn. akt III SA/Lu 1366/15). Zaznaczyć jednak należy, że w orzecznictwie i piśmiennictwie reprezentowany jest pogląd, że zakaz powtórzeń w statucie zapisów ustawowych nie

ma charakteru bezwzględny. W judykaturze wskazuje się (zob. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. o sygn. akt II SA/Wr 745/06), iż „niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt praw miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały, jednak myśli tej nie można utożsamiać ze swoistą "modyfikacją" i rozszerzeniem lub uzupełnieniem zapisów ustawowych". Taki pogląd został również wyrażony w innych wyrokach NSA (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Czyli – co do zasady – zakaz powtórzeń nie ma jednak charakteru bezwzględny i w pewnych sytuacjach przytaczanie treści aktów prawnych wyższego rzędu w akcie prawa miejscowego może być dopuszczalne, jeżeli czyniłoby to akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiałym.

W orzecznictwie i doktrynie jednolicie przyjmuje się, że sformułowanie przepisu art. 13 ust. 2 ustawy wskazuje na zamknięty katalog obligatoryjnych a jednocześnie – co do zasady – jedynych elementów statutu. To zaś oznacza, że statut instytucji kultury może zawierać wszystkie elementy wskazane w tym przepisie i jednocześnie nie powinien zawierać nic ponadto, poza określeniem liczby stanowisk zastępców dyrektora tej instytucji oraz trybu ich powoływania i odwoływania (zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy), które to postanowienia mają charakter fakultatywny.

Analiza postanowień statutu wykazała co następuje;

Przepis § 2 ust. 2 Statutu stanowi, że nadzór nad Teatrem sprawuje Prezydent Miasta Rzeszowa. Sąd podziela zarzut Wojewody, że postanowienie to nie ma żadnego oparcia w przepisach prawa. Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury. Według art. 14 ust. 1 ustawy instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Z ust. 2 wynika, że organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25. Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nad teatrem, który jest samorządową osobą prawną. Takich podstaw próżno szukać

także w ustawie o samorządzie gminnym. Brak jest takich podstaw w jakichkolwiek innych ustawach. Słusznie wskazuje zaś Wojewoda, że ewentualna kontrola (lecz nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej ustawą o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Podstaw do sprawowania nadzoru przez Prezydenta Miasta w jakichkolwiek innych aspektach próżno szukać w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zasadnie więc zarzucał Wojewoda, że przepis § 2 ust. 2 Statutu wykracza poza delegację ustawową i daje organowi wykonawczemu kompetencje nieprzewidziane w żadnej z ustaw, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis § 8 ust. 5 Statutu odnosi się do pracowników Teatru innych niż Dyrektor i Zastępca Dyrektora. Stanowi on, że pozostałych pracowników Teatru zatrudnia Dyrektor.

Zgodnie z art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Skoro Teatr po wpisie do rejestru jest osobą prawną to przytoczone uregulowania ustawy są wystarczające do stwierdzenia, kto jest osobą uprawnioną do zatrudnienia pracowników tej instytucji. Nie są zatem potrzebne jakiegokolwiek uzupełniające zapisy w statucie Teatru, tym bardziej, że brak również do tego podstaw w zamkniętym wyliczeniu dotyczącym regulacji statutowych zawartych w art. 13 ust. 2 ustawy.

Z kolei przepis § 9 ust. 2 Statutu stanowi, że Dyrektor zobowiązany jest do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Teatru, przedstawiania Prezydentowi Miasta planu: zadań planowanych, zatrudniania, płac, potrzeb inwestycyjnych oraz przeliczania wydatków, a także składania sprawozdań z realizacji zaplanowanych działań. W ust. 3 wskazano, że Dyrektor odpowiada za prawidłową gospodarkę mieniem i środkami finansowymi Teatru oraz ponosi pełną odpowiedzialność za całokształt pracy i wyników instytucji. Z § 9 ust. 4 Statutu wynika, że do zakresu działania Dyrektora należy w szczególności:

- 1) racjonalne i efektywne gospodarowanie majątkiem Teatru,
- 2) podejmowanie decyzji w sprawach merytorycznych, organizacyjnych, administracyjnych, kadrowych i finansowych Teatru,
- 3) zapewnienie warunków rozwoju artystycznego pracowników i właściwych warunków pracy, bhp, ppoż oraz socjalno – bytowych.

W § 11 ust. 1 Statutu wskazano, że pracownicy Teatru powinni posiadać odpowiednie do zajmowanych stanowisk kwalifikacje. W ust. 2 zaś,

że wynagrodzenie pracowników Teatru ustalane jest na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Z § 15 ust. 1 Statutu wynika, że dokonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi wymaga kontrasygnaty Głównego Księgowego Teatru. Z ust. 2 tej jednostki redakcyjnej, że roczne sprawozdanie finansowe Teatru podlega zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta Rzeszowa.

Żaden z przytoczonych wyżej zapisów Statutu nie znajduje delegacji w treści art. 13 ust. 2 ustawy. Wykraczając poza materię, którą z woli ustawodawcy może i powinien regulować Statut instytucji kultury organ uchwałodawczy w sposób istotny naruszył prawo. Obowiązki zaś i prawa dyrektora teatru jako osoby kierującej zakładem pracy wynikają z przepisów Kodeksu pracy oraz z treści art. 17 ustawy. Dodatkowo cytowane unormowania nie tylko powtarzają sformułowania i przepisy różnych ustaw ale też mogą je modyfikować.

W § 13 ust. 2 Statutu wskazano, że podstawą gospodarki finansowej Teatru jest plan finansowy, ustalony przez Dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Według § 13 ust. 3 Dyrektor Teatru opracowuje projekt planu finansowego i projekty jego zmian, realizując plan finansowy oraz zapewnia ewidencję rachunkową i sprawozdawczość, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Sąd zgadza się z argumentacją Wojewody, że art. 13 ust. 2 ustawy nie pozwala na umieszczenie takiej materii w Statucie. Jak wcześniej wskazano zakres obowiązków dyrektora instytucji kultury wynika z brzmienia art. 17 ustawy, który stanowi, iż dyrektor zarządza nią i reprezentuje ją na zewnątrz. Zestawienie zaś tego przepisu ustawy z jej art. 27 prowadzi do wniosku, że zupełnie zbędne i bez podstawy delegacyjnej są postanowienia precyzujące obowiązki dyrektora w zakresie gospodarki finansowej i dotyczące planów finansowych. Jednocześnie zapisy § 13 ust. 2 Statutu są dosłownym powtórzeniem postanowień art. 27 ust. 3 ustawy. Z kolei § 13 ust. 3 w zakresie obowiązków Dyrektora związanych z opracowywaniem i realizacją planu finansowego odsyła do „ogólnie obowiązujących przepisów prawa”. Ustawodawca w art. 27 ust. 4 ustawy postanowił, że instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sformułowanie § 13 ust. 3 Statutu nie tylko, że niedookreślone ale też mogło prowadzić do modyfikacji rozwiązań ustawowych. Taką sytuację w ocenie Sądu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W § 8 ust. 2 Statutu postanowiono, że Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Rzeszowa w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W ocenie Sądu Wojewoda zasadnie zarzuca, że taki zapis pozostaje w sprzeczności z dyspozycją z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W przepisie tym ustawodawca nakazał określenie w Statucie organów zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powoływania. Sama zaś ustawa przewiduje różne sposoby powołania na stanowisko dyrektora instytucji kultury. W szczególności, zgodnie z art. 16 ust. 1 kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury można wyłonić w drodze konkursu. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3, dyrektora może też powołać 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.

W ocenie Sądu, jeśli nie byłoby konieczności wyboru przez organ stanowiący i wskazania w statucie sposobu powołania czy wyłonienia dyrektora instytucji kultury czy też z woli ustawodawcy istniałaby możliwość pozostawienia pełnej swobody organizatorowi w tym zakresie, zupełnie zbędny byłby wymóg obowiązku określenia w statucie sposobu jego powoływania. W takiej sytuacji zamieszczenie w § 8 ust. 2 Statutu ogólnego odesłania do „trybu przewidzianego w ustawie...” jest istotnym naruszeniem prawa, bo nie czyni zadość obligatoryjnej materii określonej w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zestawienie ww przepisu z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazującym radę gminy jako organ stanowiący przekonuje, że to ten organ a nie organ wykonawczy ma zdecydować o materii, która powinna być określona w statucie jako prawo miejscowe zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. Zaznaczyć należy, że co do zasady Sąd podziela wyrażane w orzecznictwie ogólne stanowisko, że norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy. Jednakże, zdaniem Sądu, to odesłanie nie może niwelować obowiązku wybrania i określenia konkretnego sposobu powoływania w tym wypadku dyrektora przez organ stanowiący. Z tego odesłania musiałoby wynikać jaki sposób został wybrany.

Sąd podziela także w powyższym zakresie stanowisko Wojewody, że ustanowienie w Statucie dodatkowej kompetencji dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, której nie przewidują przepisy ustawy ustrojowej

lub innej, jest istotnym naruszeniem prawa. Takich uprawnień nie przewiduje także ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy instytucje kultury, po dokonaniu ich wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora są odrębnymi od jednostki samorządu terytorialnego osobami prawnymi, co przesądza, że przy braku podstaw ustawowych przewidujących takie kompetencje dla organów innej osoby prawnej, ustanowienie ich w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Z kolei w § 16 ust. 1 Statutu przewidziano, że Teatr może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. Z ust. 2 wynika, że dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznaczany jest na realizację celów statutowych. W ust. 3 wskazano, że działalność gospodarcza nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych.

W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że takie odesłanie do zasad określonych w odrębnych przepisach – jak w § 16 ust. 1 Statutu - nie pozwala na uznanie, że jest to zapis kompleksowy i precyzyjny. Odesłanie do zasad określonych w odrębnych przepisach jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP, bowiem narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Według tego przepisu źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Wprawdzie odejścia od tej hierarchii nie dokonano tu w sposób oczywisty poprzez przekreślenie tej konstytucyjnej zasady, ale nawet pobieżna analiza § 16 ust. 1 uchwały musi skłaniać do wniosku, że to nie odrębne przepisy, w tym także ustawy i rozporządzenia, stać będą przed aktem tego rodzaju jak statut teatru, ale będą one regulować materię, która powinna zostać uregulowana w statucie teatru. Trzeba więc wskazać, że przepis uchwały organu stanowiącego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję ww. przepisu uchwały, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi

wyższego rzędu. Nieprzystawalność jego postanowień do określonych sytuacji faktycznych wymagałaby jego zmiany lub uchylenia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa.

Zatem Sąd podziela pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. W tym wypadku 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada zobowiązana była do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 2 ustawy (w oparciu o które podjęła uchwałę), bowiem kwestie te przez ustawodawcę zostały uznane za niezbędne dla prawidłowego prowadzenia działalności przez teatr. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem, że statut może nie zawierać uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do zasad 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 także w ocenie Sądu istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności stosownej części załącznika do uchwały powołującej ten statut. Dodatkowo należy przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2120/19, że wprawdzie inna działalność niż kulturalna nie musi być uregulowana wyczerpująco, ale sformułowanie w treści Statutu powinno nie pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Podzielając przy tym pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 2 marca 2017 r., sygn. II OSK 2864/16, że odmienna interpretacja art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności gospodarczej – jednej wynikającej ze Statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję na podstawie „odrębnych przepisów”, Sąd uznał, że ograniczenie zakresu możliwej działalności jedynie do stwierdzenia, że nie może ona ograniczać ani

utrudniać wykonywania zadań statutowych jest zbyt ogólne, a przez to niewystarczające. Takie ogólne sformułowania jak zawarte w § 16 Statutu powodują, że Rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu prawa, gdyż nieuprawnione jest zastosowanie określenia działalności innej niż ta, do której została powołana instytucja, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie powinny bowiem w takich sytuacjach zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Takie uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolejną zakwestionowaną normą jest § 14 pkt 4 Statutu, w której ogólnikowo wskazano, że Teatr jest finansowany z innych (niż wymienione w pkt 1 – 3) źródeł finansowania. Sąd podziela stanowisko Wojewody, że pozostawienie otwartego katalogu źródeł finansowania sprawia, że możliwe jest finansowanie jego działalności ze źródeł nieprzewidzianych przez uchwałę i także szerzej – z każdego źródła. Oczywiście trudno jest przewidzieć każde możliwe legalne źródło finansowania, ale nie jest to niemożliwe. Statut musi przystawać do systemu obowiązującego prawa i w sposób pełny i kompleksowy regulować kwestie, których dotyczy delegacja ustawowa, w tym wypadku zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wśród tych źródeł wskazać także spadki i darowizny, co zarzucała strona przeciwna w odpowiedzi na skargę, chociaż sformułowanie pkt 3 w tym zakresie jest dość pojemne.

Także zbędne i bezpodstawne w świetle art. 13 ust. 2 ustawy jest powtórzenie w § 7 Statutu treści art. 11a ustawy. Nie jest to materia, której zamieszczenie w Statucie należałoby uznać za niezbędne, unormowanie to trudno też uznać za potrzebne, „zapowiadające” dalsze unormowania, bez którego pozostałe uregulowania byłyby wyrwane z kontekstu, mogłyby zostać uznane za nietworzące zamkniętej całości czy niewystarczająco komunikatywne. Dla klientów lub kontrahentów postanowienia te nie mają większego znaczenia. W tej sytuacji także § 7 Statutu istotnie narusza prawo.

Odnosząc się do wniosku Wojewody ze skargi Sąd stwierdza, że Statut stanowi załącznik do uchwały. Sama uchwała została podjęta w trybie do tego przewidzianym przepisami prawa i istniała podstawa prawna do jej podjęcia, tzn. do uchwalenia Statutu Teatru. Podstawy do jej podjęcia oprócz wskazanych w samej uchwale przepisów art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jako aktu prawa miejscowego, w tym forma, wynikały też z przepisu art. 41 ust. 1 u.s.g.

Zauważyć należy, że w chwili orzekania przez Sąd zaskarżona uchwała już nie obowiązywała, gdyż została uchylona przez § 2 uchwały nr XXXIII/675/2020 r. z dnia 23 czerwca 2020 r. ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 2 lipca 2020 r. pod poz. 2801. Jednakże wobec faktu, że do czasu jej uchylenia mogła i zapewne wywołała jakieś skutki prawne wobec możliwości podejmowania działań mających oparcie w jej niezakwestionowanej treści wyłącznie z tego powodu, należało stwierdzić nieważność jedynie w wyżej przedstawionej części objętej pkt I wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.

W pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 P.p.s.a., nie znajdując podstaw do zakwestionowania jej legalności. Właśnie ze względu na możliwe skutki, które mogła ona wywołać w czasie obowiązywania i zamknięcie tego okresu wobec uchylenia uchwały przez Radę – nie należało eliminować jej w całości z obrotu prawnego. Zaznaczyć przy tym należy, że zapisy § 3 ust. 5 Statutu co prawda wykraczają poza delegację ustawową, jednakże w tym wypadku jest to nieistotne naruszenie prawa. Przepis dotyczący pieczęci nie dotyka bowiem kwestii ustrojowych lecz ma raczej charakter komunikatu dla szerszego kręgu odbiorców.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a., zasądzając na rzecz skarżącego reprezentowanego przez radcę prawnego, zwrot kosztów zastępstwa procesowego zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Patrycja Bar
Referent