



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 10 marca 2021 r.

PNIK-I.4131.144.2021

Rada Miejska w Łasku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/372/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie nadania statutu Łaskiego Domu Kultury w Łasku.

U z a s a d n i e

Dnia 12 lutego 2021 r. organ nadzoru wysłał do Rady Miejskiej w Łasku zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie ww. uchwały wskazując na wątpliwości w zakresie braku określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania w załączniku do przedmiotowej uchwały, tj. Statucie Łaskiego Domu Kultury, a także w zakresie § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały.

W piśmie przesłanym do organu nadzoru 19 lutego 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łasku nie podzielił uwag organu nadzoru. Ponadto, w zakresie wątpliwości dotyczących § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały zaznaczył, że regulacja spełnia wymogi z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.) wskazując przy tym na stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 9 lipca 2015 r. o sygn. akt II OSK 1216/15.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej statut instytucji kultury zawiera określenie organów zarządzających i doradczych oraz sposób ich powoływania. Przepis art. 13 ust. 2 ma charakter normy bezwzględnie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

obowiązującej, co oznacza, że wszystkie elementy zawarte w tym przepisie muszą znaleźć się w statucie instytucji kultury. Statut Łaskiego Domu Kultury nie określa natomiast organów doradczych oraz sposobu ich powoływania, skupiając się w rozdziale 3 wyłącznie na organie zarządzającym. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym wyliczenie zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ma charakter enumeratywny. Oznacza to, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Użycie sformułowania „statut zawiera” świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, „a zwłaszcza”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy pamiętać przy tym, że statut, jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 812/17). W judykaturze wskazuje się także, że wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne, a wskazanie organów doradczych powinno być integralną częścią statutu, jak też sposób ich powoływania (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18). Podkreśla się także, że nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10). W przedmiotowym stanie faktycznym powyższe uchybienie stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały całości w sprawie nadania statutu Łaskiego Domu Kultury w Łasku.

Organ nadzoru wyraża ponadto pogląd, że załącznik do przedmiotowej uchwały dotknięty jest jeszcze jedną wadą, a mianowicie mając na uwadze brzmienie art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie normuje w sposób prawidłowy kwestii związanych ze sposobem powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. Delegacji wynikającej z ww. artykułu ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie wypełnia zapis Statutu, zgodnie z którym dyrektor ŁDK jest powoływany i odwoływany przez Burmistrza w trybie przewidzianym ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (§ 9 Statutu). Organ nadzoru dostrzega niejednolite orzecznictwo w tym zakresie, jednakże trzeba zauważyć, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje więcej

niż jedną formę powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. Organ zarządzający może być:

1. powołany przez organizatora 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 ustawy);
2. wskazany w wyniku wyłonienia zarządcy (art. 15a ustawy);
3. powołany przez organizatora po wyłonieniu w drodze konkursu (art. 16 ustawy).

Tym samym obowiązkiem Rady Miejskiej w Łasku było wskazanie w Statucie, który z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury ma zostać zastosowany przy powoływaniu Dyrektora Łaskiego Domu Kultury w Łasku. Takie stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie również w wyrokach sądów administracyjnych, które wskazują, że statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz, czy wyłania się go w drodze konkursu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 523/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13). Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa w art. 13 ust. 2, że statut instytucji kultury powinien zawierać: 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. Istota naruszenia prawa przez § 9 Statutu polega właśnie na braku pełnej i prawidłowej regulacji w tym zakresie. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury, przez co żaden z elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut. Tym samym brak konkretnych regulacji w zakresie sposobu powoływania dyrektora Łaskiego Domu Kultury w Łasku i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu - Burmistrzowi Łasku, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika kompetencja Rady Miejskiej w Łasku do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego (tak wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11). Organ nadzoru stoi również na stanowisku, że

pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora - w istocie wypacza sens regulacji zawartej w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W związku z powyższym nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łasku, zgodnie z którymi § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały spełnia wymogi z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jak przyjmuje się w judykaturze prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 94 Konstytucji RP stanowią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkując nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99).

Odnosząc się do przywołanego w wyjaśnieniach z dnia 19 lutego 2021 r. wyroku NSA z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1216/15, po zapoznaniu się z jego treścią organ nadzoru nie aprobejuje zaprezentowanej w nim wykładni stosowania art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w myśl której dopuszczalne jest takie skonstruowanie statutu instytucji kultury, że jego postanowienia w zakresie powoływania organów zarządzających będą jedynie odwoływać się do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Na potwierdzenie stanowiska organu nadzoru, należy

wskazać najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, które stanowi, że tak skonstruowany zapis statutu jest uznawany za istotnie naruszenie prawa. 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 (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20).

W sytuacji, w której w której przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie. Powyższe rzutuje na całość uregulowań ww. uchwały, a zatem przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Łasku