



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 2 września 2024 r.

Poz. 6932

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.593.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2024 r.

Rada Gminy Andrespol

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr V/36/24 Rady Gminy Andrespol z dnia 19 lipca 2024 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Wiśniowej Górze.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Andrespol nadała statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Wiśniowej Górze w brzmieniu stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały - dalej statut.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Andrespol zawiadomienia z dnia 30 lipca 2024 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Gminy Andrespol wskazał, że uchwała Rady Gminy Andrespol eliminująca wskazane przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi zastrzeżenia, zostanie podjęta na najbliższej sesji Rady Gminy Andrespol.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje na istotne naruszenia prawa, które powodują konieczność wyeliminowania z obrotu ww. uchwały w całości. Należy wskazać, że w rozdziale 3 statutu „Organizacja i zarządzanie” zabrakło określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Stosownie do art. 13 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) statut instytucji kultury zawiera określenie organów zarządzających i doradczych oraz sposób ich powoływania. Przepis art. 13 ust. 2 ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, co oznacza, że wszystkie elementy zawarte w tym przepisie muszą znaleźć się w statucie instytucji kultury. Statut załączony do przedmiotowej uchwały nie określa natomiast organów doradczych oraz sposobu ich powoływania, skupiając się w rozdziale 3 wyłącznie na organie zarządzającym - Dyrektorze. 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).

Rada Gminy Andrespol przyjmując w § 11 statutu, że Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Andrespol w trybie przewidzianym w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej naruszyła przepis art. 13 ust. 2 pkt 3 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Trzeba bowiem podkreślić, że tak skonstruowany przepis statutu nie wypełnia w sposób prawidłowy kwestii związanych ze sposobem powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. W ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mamy bowiem do czynienia z kilkoma różnymi i wykluczającymi się wzajemnie trybami powoływania dyrektora instytucji kultury. Dyrektor 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) wyłoniony w drodze konkursu (art. 16 ustawy).

W judykaturze wskazuje się, że statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz czy wyłania się go w drodze konkursu (por. 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). 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. Brak konkretnych regulacji w zakresie sposobu powoływania dyrektora i pozostawienie tych do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21, por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 marca 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 31/24). W przedmiotowej uchwale wskazano, że Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Andrespol w trybie przewidzianym w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, oznacza, że to Wójt Gminy Andrespol będzie posiadał prawo do wyboru sposobu powołania Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Wiśniowej Górze, co oznacza brak realizacji w sposób prawidłowy delegacji ustawowej dla Rady Gminy Andrespol wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W przedmiotowym stanie faktycznym powyższe uchybienia stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje także na inne istotne naruszenie prawa w statucie.

Istotnie narusza prawo także regulacja zawarta w § 15 ust. 4 pkt 6 statutu, w którym wskazano jako przychody Gminnego Ośrodka Kultury w Wiśniowej Górze „wpływów za inne usługi, jeżeli nie pozostają w sprzeczności z działalnością statutową GOK”. Zgodne z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymaga się od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania. Tym samym lokalny prawodawca nie powinien używać sformułowania „inne źródła” lub podobnych, oznaczających otwarty katalog tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury. W judykaturze podkreśla się, że użycie zwrotu „oraz innych źródeł”, jak również „innych opłat z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie (...) w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania (wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca

2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21, por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 143/24).

W sytuacji, w której przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza art. 13 ust. 2 pkt 3, 4 i 6 oraz art. 15 ust. 1 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.

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

Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Andrespol