



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.999.2020

Łódź, 28 stycznia 2021 r.

**Rada Miejska
w Łodzi**

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 XXXIV/1113/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury: Bałuckiego Ośrodka Kultury, Centrum Kultury Młodych, Ośrodka Kultury „Górna”, Poleskiego Ośrodka Sztuki oraz Widzewskich Domów Kultury i utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie Miejska Strefa Kultury w Łodzi.

U z a s a d n i e

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Łodzi postanowiła z dniem 1 lutego 2021 r. połączyć Bałucki Ośrodek Kultury, Centrum Kultury Młodych, Ośrodek Kultury „Górna”, Poleski Ośrodek Sztuki oraz Widzewskie Domy Kultury w utworzoną samorządową instytucję kultury o nazwie Miejska Strefa Kultury w Łodzi.

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/skrytka
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.

Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały ponieważ wątpliwości wzbudziła legalność zapisów uchwały, jak również co do prawidłowości procedury przy podejmowaniu tegoż aktu wolidacyjnego.

Pismem z dnia 18 stycznia 2021 r. Wiceprezydenta Miasta Łodzi oraz pismem z dnia 25 stycznia 2021 r. Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, udzielono obszernych wyjaśnień, zgodnie z którymi wskazano, że przedmiotowa uchwała jest zgodna z prawem.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Analizując postanowienia zapisów Statutu Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi – dalej Statut, stanowiącego załącznik do uchwały, organ nadzoru dostrzegł wiele zapisów, które w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z brzmieniem 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.) – dalej ustawa, statut zawiera organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania.

Analiza postanowień Statutu, wskazuje na brak uregulowania w tym akcie, kwestii związanych z określeniem organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wyliczenie 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 przy tym pamiętać, 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).

Tym samym nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, że „z brzmienia ww. przepisu wskazanie organów zarządzających instytucją ma charakter obligatoryjny, natomiast wskazanie organów doradczych ma charakter fakultatywny. Gdyby ustawodawca przyjął założenie, że w każdej państwowej lub samorządowej instytucji kultury musi działać organ doradczy, to precyzyjnie określiliby jego

nazwę, sposób powoływania i zakres kompetencji (tak, jak to uczynił w stosunku do organu zarządzającego). Za taką interpretacją przepisów ustawy przemawiają również normy ustaw szczególnych, regulujących działalność wybranych typów instytucji kultury jak na przykład ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach czy ustawa o z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, które wprost stanowią, iż w tych instytucjach kultury działa obligatoryjny organ doradczy. Skoro przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymagają uregulowania w statucie sposobu powoływania organu doradczego, to w kwestii faktycznego funkcjonowania tych organów - ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pełną swobodę”.

Odnosząc się do powyższego stanowiska należy zauważyć, że możliwość stosowania w prawie administracyjnym analogii jest niedopuszczalna, ponieważ zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP) każda norma kompetencyjna musi być realizowana zgodnie z regułami stanowienia prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze interpretowany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa publicznego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Statut 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 dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Łodzi w trybie przewidzianym ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Trzeba zauważyć, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje bowiem 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 Łodzi było wskazanie w Statucie, który z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury ma zostać zastosowany przy powoływaniu Dyrektora Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi. Takie stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie również w wyroku sądu administracyjnego, który wskazał, 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). Jak zostało wskazane już wcześniej, 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 § 6 ust. 3 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 Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, to jest Prezydentowi Miasta Łodzi, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, 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 Łodzi 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.

Tym samym nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Wiceprezydent Miasta Łodzi, zgodnie z którymi w odniesieniu do kwestii obsady organów zarządzających, wskazanie, że Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Łodzi w trybie przewidzianym ustawą z

dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi wyczerpujące określenie dyspozycji z art. 13. ust. 2 ustawy. Nie można zawęzić dyspozycji ustawowej w sytuacji, gdy ustawa wprost stanowi o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji kultury (art. 15 powołanej wyżej ustawy). Norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora poprzez odesłanie w statucie gminnej instytucji kultury do odpowiednich przepisów ustawy. Powyższe stanowisko zdaniem Wiceprezident Miasta Łodzi potwierdza wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1216/15.

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 (porównaj: 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 przy piśmie z dnia 25 stycznia 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, a mianowicie, że 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 tegoż stanowiska, należy wskazać, że w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, tak skonstruowany zapis statutu, jest uznawany za istotnie naruszający prawo (np. prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20).

Tym samym powyższe uchybienia dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, mimo, że niewypełnienie delegacji ustawowej dotyczy zapisów Statutu Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi, jednakże zdaniem organu nadzoru rzutuje to na legalność całej uchwały Nr XXXIV/1113/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury: Bałuckiego Ośrodka Kultury, Centrum Kultury Młodych, Ośrodka Kultury „Górna”, Poleskiego Ośrodka Sztuki oraz Widzewskich Domów Kultury i utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie Miejska Strefa Kultury w Łodzi, ponieważ aby mogła funkcjonować instytucja kultury, musi zostać wyposażona w prawidłowo skonstruowany Statut.

Dodatkowo Statut dotknięty jest również innymi uchybieniami, które stanowią istotne naruszenie prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 6 ust. 4 Statutu, zgodnie z którym dyrektor powołuje i odwołuje maksymalnie dwóch zastępców dyrektora. Należy zauważyć, że pomimo użycia w ustawie sformułowania "statut zawiera", powyższe wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego elementów statutu. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawiera również inne przepisy, które przewidują materię statutową. Takim przepisem jest art. 15 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania. Oznacza to, że o fakcie istnienia stanowiska zastępcy dyrektora nie decyduje dyrektor instytucji, lecz jej organizator, przez określenie tego w statucie. Przez pojęcie „tryb powoływania i odwoływania” należy natomiast rozumieć postępowanie poprzedzające powołanie i odwołanie zastępcy dyrektora instytucji kultury, a zatem takie postanowienia, jak np. ustalenie konkursowego lub pozakonkursowego trybu jego powołania, obowiązku konsultacji z podmiotami spoza aparatu organizatora (np. stowarzyszeniami, związkami zawodowymi), szczegółowe przesłanki odwołania czy podmiot uprawniony do powołania i odwołania zastępcy dyrektora. Tymczasem tak skonstruowany zapis § 6 ust. 4

Statutu, oznacza, że Rada nieprawidłowo wypełnia delegację ustawową, z uwagi na fakt, iż nie wskazała konkretnej liczby Zastępców Dyrektora, co powoduje, że pozostawiła tę decyzję Dyrektorowi instytucji kultury, a tym samym Rada Miejska w Łodzi dopuściła się w sposób istotny naruszenia art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Tym samym nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Łodzi, że tak skonstruowany zapis Statutu pozostaje w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, a tym samym nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania.

W sposób istotny naruszają również prawo zapisy § 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 Statutu, w tym zakresie, że tak skonstruowane regulacje Statutu nie wypełniają delegacji ustawowej. Ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, tym samym nie może on - poprzez użycie sformułowań „oraz innych źródeł”, czy też „innych opłat z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł finansowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi.

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 Miejskiej Areny Kultury w Łodzi 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. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanych fragmentach § 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy.

Organ nadzoru uznał jednocześnie wyjaśnienia Wiceprezydent Miasta Łodzi w zakresie nieprawidłowości w przeprowadzonych konsultacjach dotyczących połączenia Bałuckiego Ośrodka Kultury, Centrum Kultury Młodych, Ośrodka Kultury „Górna”, Poleskiego Ośrodka Sztuki oraz Widzewskiego Domy Kultury w utworzoną samorządową instytucję kultury o nazwie Miejska Strefa Kultury w Łodzi. Jak również w zakresie zapisów

Statutu, dotyczących określenia zadań Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi oraz regulacji Statutu dotyczących zakresu prowadzenia działalności gospodarczej przez Miejską Strefę Kultury w Łodzi.

W sytuacji, w której przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza art. 13 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 oraz art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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:
Prezydent Miasta Łodzi