



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.325.2024

Łódź, 25 kwietnia 2024 r.

**Rada Miejska w Osjakowie**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXVIII/397/24 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Osjakowie.

### **U z a s a d n i e**

Dnia 10 kwietnia 2024 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując zastrzeżenia dotyczące regulacji zawartych w załączniku do przedmiotowej uchwały, tj. Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Osjakowie (dalej: Statut).

W wyjaśnieniach udzielonych 17 kwietnia 2024 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Osjakowie poinformowała, iż przedstawione wątpliwości uznaje za zasadne, wskazując jednocześnie, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Osjakowie w miesiącu maju 2024 r.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

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 „Zarządzanie i organizacja” zabrakło określenia organów doradczych

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

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 <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 - Dyrektorem. 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 Miejska w Osjakowie przyjmując w § 8 Statutu, że Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków 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 zagadnień 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 Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków, jednakże taka regulacja nie jest tożsama z treścią art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ tam ustawodawca postanowił również o obowiązkowym zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję, czego zabrakło w § 8 Statutu. Tym samym doszło tutaj do niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawowych i przez to istotnego naruszenia wskazanych przepisów.

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

W § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów „a w szczególności” oraz § 6 ust. 1 pkt 9 Statutu Rada Miejska w Osjakowie kreuje otwarty katalog prowadzonej przez Gminny Ośrodek Kultury w Osjakowie działalności gospodarczej. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż

kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Organ nadzoru podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym jeżeli rada gminy zamierza dopuścić do wykonywania innej działalności, to statut powinien określić w sposób jednoznaczny rodzaj i zakres tej działalności (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21). Jako niedopuszczalne uznać należy takie sformułowanie postanowień statutu, które nie pozwala jednoznacznie ustalić zakresu działalności i czy nie odbiega ona całkowicie od celu instytucji kultury (wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19). Zbyt ogólne określenie zakresu działalności gospodarczej instytucji kulturalnej powoduje niezgodność postanowień przedmiotowego statutu z przepisem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19). W związku z tym organizator instytucji kultury powinien zmierzać w statucie do opisanie tej działalności gospodarczej w sposób jednoznaczny rodzajowo czy też przedmiotowo, zaś pozostawianie w tym zakresie katalogu otwartego, a już niewątpliwie odwoływanie się do „innych usług w zależności od potrzeb środowiska” (bliżej nieokreślonych potrzeb) w ocenie organu nadzoru jest sprzeczne art. 13 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Nie można tutaj także zapominać o tym, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawnym organy tworzące system prawa, w tym także prawa miejscowego, mają obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Akty prawa miejscowego, kierowane do ogółu odbiorców, powinny być zredagowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 240/21).

Istotnie narusza prawo także regulacja zawarta w § 12 ust. 4 pkt 6 Statutu, w którym jako źródła finansowania Gminnego Ośrodka Kultury w Osjakowie wskazano „inne źródła dozwolone prawem”. Zgodnie 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.

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**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków