



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.325.2024

Łódź, 10 kwietnia 2024 r.

Rada Miejska w Osjakowie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LXXVIII/397/24 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Osjakowie, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 29 marca 2024 r.

Uzasadnienie

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów „a w szczególności” oraz § 6 ust. 1 pkt 9 załącznika do przedmiotowej uchwały, tj. Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Osjakowie. W tych regulacjach 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 z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) 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).

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.

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.

Wątpliwości organu nadzoru budzi także § 8 załącznika do przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków. Organ nadzoru stoi na stanowisku, 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.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w rozdziale 3 Statutu „Zarządzanie i organizacja” zabrakło określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Stosownie do 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że 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 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).

Wątpliwości organu nadzoru budzi 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).

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków