

Łódź, 10 października 2022 r.

PNIK-I.4131.1019.2022

**Rada Gminy
w Klonowej**

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000)

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 XLV/239/2022 Rady Gminy w Klonowej z dnia 29 września 2022 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 5 października 2022 r.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Klonowej postanowiła z dniem 1 stycznia 2023 r. dokonać połączenia samorządowych instytucji kultury, to jest Gminnego Ośrodka Kultury w Klonowej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Klonowej w jedną instytucję kultury o nazwie Biblioteka i Ośrodek Kultury w Klonowej oraz nadać tejże instytucji statut stanowiący załącznik nr 2 do uchwały – dalej statut.

W pierwszej kolejności wątpliwości organu nadzoru budzi postanowienie § 9 statutu, zgodnie z którym w BiOK nie powołuje się stałych organów doradczych. Doraźne organy doradcze może powoływać Dyrektor. Tak skonstruowany zapis statutu oznacza, że w treści statutu brakuje określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Zgodnie 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.) statut instytucji kultury zawiera określenie organów zarządzających i doradczych oraz sposób ich powoływania. Statut Biblioteki i Ośrodka Kultury w Klonowej nie zawiera określenia organów doradczych oraz sposobu 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). Tym samym tak skonstruowany zapis statutu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, a dodatkowo subdeleguje możliwość powołania organów doradczych na rzecz dyrektora BiOK. Dodatkowo należy wskazać, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie posługuje się pojęciem „doraźne organy doradcze”.

Również treść § 6 ust. 2 statutu pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ statut powinien zawierać regulacje dotyczące organu zarządzającego oraz sposobu powoływania tegoż organu. Analiza postanowień statutu, wskazuje na brak uregulowania w tym akcie, kwestii związanych z określeniem sposobu 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 Wójt w trybie i na zasadach określonych w ustawie 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 Gminy w Klonowej było wskazanie w statucie, który z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury ma zostać zastosowany przy powoływaniu Dyrektora Biblioteki i Ośrodka Kultury w Klonowej. Powyższe stanowisko organu nadzoru znalazło potwierdzenie w wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również treść § 4 ust. 2 statutu w zakresie wyrazów „w szczególności”. Tak skonstruowane postanowienia statutu w ocenie organu nadzoru powodują niejasność i nieprecyzyjność jego zapisów, ponieważ ustalają otwarty katalog zakresu działalności BiOK, co w konsekwencji oznacza, że zakres działania określono jedynie w sposób przykładowy i niepełny. Mając na uwadze art. 13 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawodawca wymaga, aby statut instytucji kultury w precyzyjny sposób regulował te kwestie. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie podkreśla się, że ponieważ art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy nakazuje określić w statucie zakres działalności instytucji kultury, to nieprawidłowe jest już ujęcie tego zakresu w formie katalogu otwartego przez użycie zwrotu „w szczególności” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Gl 551/18). Powyższe uwagi dotyczące również § 6 ust. 1 statutu w którym lokalny prawodawca w formie otwartego katalogu określił zakres działalności dyrektora BiOK.

Ponadto, wątpliwości organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 11 ust. 1 pkt 6 statutu, w którym Rada Gminy w Klonowej przyjęła, że BiOK uzyskuje środki finansowe na prowadzenie działalności również z innych źródeł, co powoduje, iż katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co natomiast oznacza, że możliwe jest finansowanie BiOK 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 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich precyzyjnego określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie 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 tejże ustawy. W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że użycie takiego sformułowania jest sprzeczne z prawem - ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury. Wobec powyższego 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 (...) 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. (...) Oznacza to, że Rada we wskazanych fragmentach 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 (wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21).

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.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłódzyńska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Klonowa