

III SA/Łd 326/22 - Wyrok WSA w Łodzi

Data orzeczenia	2022-09-15	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2022-04-21	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
Sędziowie	Anna Dębowska Ewa Alberciak /przewodniczący sprawozdawca/ Janusz Nowacki	
Symbol z opisem	6269 Inne o symbolu podstawowym 626 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w całości	
Powołane przepisy	Dz.U. 2022 poz 329 art. 147 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i> Dz.U. 2020 poz 194 art. 13, art. 18, art. 19 <i>Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - tj</i>	

SENTENCJA

Dnia 15 września 2022 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Alberciak (spr.), Sędziowie Sędzia NSA Janusz Nowacki, Asesor WSA Anna Dębowska, Protokolant Starszy asystent sędziego Dominika Trella po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2022 roku sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Łodzi na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 sierpnia 2021 roku nr XLVII/1454/21 w przedmiocie 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 stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

UZASADNIENIE

25 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr XLVII/1454/21 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.

Podstawę uchwały stanowił art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), dalej "u.s.g." w związku z art. 13 ust. 1 i 2, art. 18 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 194).

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Okręgowy w Łodzi. Uchwale zarzucił rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 1 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przez umieszczenie w § 4 ust. 1 Statutu Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi - załącznika do uchwały nr XLVII/1454/21 Rady Miejskiej w Łodzi z 25 sierpnia 2021 r. zapisu, że "Instytucja prowadzi działalność ... w zakresie wielokierunkowego wychowania", sprzecznego z ww. przepisami ustawy, bowiem pełnienie zadań w zakresie wielokierunkowego wychowania nie mieści się ani w zakresie znaczeniowym pojęcia "działalność kulturalna", które w rozumieniu definicji legalnej z art. 1 ust. 1 ustawy polega wyłącznie na "tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury" ani w zakresie zadania nałożonego mocą art. 9 ust. 1 ustawy na jednostki samorządu terytorialnego w postaci "organizowania działalności kulturalnej", które zgodnie z definicją ustawową z art. 9 ust. 1 ustawy polega na tworzeniu samorządowych instytucji kultury, dla których prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym;

2) art. 73 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy, poprzez umieszczenie w § 4 ust. 2 Statutu zapisu, że "Instytucja prowadzi działalność zgodną z polityką kulturalną państwa oraz Miasta Łodzi...", sprzecznego z ww. przepisami aktów prawa wyższego rzędu, bo ograniczającego zagwarantowaną konstytucyjnie wolność twórczości artystycznej i wolność korzystania z dóbr kultury, jak też zawężającego zakres znaczeniowy pojęcia "działalność kulturalna" zdefiniowanego w art. 1 ust. 1 ustawy;

3) art. 1 ust. 1 ustawy, poprzez umieszczenie w § 2 ust. 3 Statutu zapisu, że "Instytucja jest administratorem danych osobowych przetwarzanych w ramach prowadzonej przez siebie działalności", sprzecznego z ww. przepisem ustawy, bowiem pełnienie zadań administratora danych osobowych nie mieści się w zakresie działalności kulturalnej, która w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy polega na "tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury";

4) art. 13 ust. 2 i 3 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy, poprzez umieszczenie w § 8 ust. 1 Statutu zapisów, że "Instytucja prowadzi działalność poprzez swoje filie" oraz "Wykaz filii wraz z ich lokalizacją zawiera załącznik nr 1 do Statutu", które są zapisami wykraczającymi poza zakres zamkniętego katalogu spraw wyszczególnionych w art. 13 ust. 2 ustawy, podlegających uregulowaniu w statucie instytucji kultury, nadawanym przez organizatora, stanowiącymi przekroczenie delegacji ustawowej oraz są zapisami sprzecznymi z art. 13 ust. 3 ustawy, który stanowi, że organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców;

5) art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1, 6 i 7 ustawy, poprzez umieszczenie w § 6 ust. 3 Statutu zapisu, że "Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Łodzi", albowiem w zakresie kwestii odwołania dyrektora połączonych instytucji kultury przepis ten wykracza poza zakres zamkniętego katalogu spraw wyszczególnionych w art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy, podlegających uregulowaniu w statucie instytucji kultury nadawanym przez organizatora, ponieważ są one wprost uregulowane w art. 15 ust. 1, 6 i 7 ustawy;

6) art. 3 pkt 5 ustawy z 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 710), poprzez umieszczenie w § 5 ust. 2 pkt 8 Statutu zapisu, że "Zadania wymienione w ust. 1, Instytucja realizuje poprzez... sprawowanie opieki nad zabytkami", co jest sprzeczne z ww. uregulowaniem ustawowym, wedle którego opiekę nad zabytkami sprawować może instytucja kultury wyspecjalizowana w opiece nad zabytkami, rozumianej jako działanie zdefiniowane w art. 5 tej ustawy, którego dotychczas nie wykonywała żadna z instytucji łączonych uchwałą, nie mając ku temu zasobów osobowych, rzeczowych, czy finansowych ani niezbędnego doświadczenia, oraz jest sprzeczne z § 4 uchwały określającym przedmiot działania Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi, w zakresie którego nie przewidziano opieki nad zabytkami;

7) art. 53 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021r., poz.217), poprzez umieszczenie w § 10 ust. 3 Statutu zapisu, że "Roczne sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu przez dyrektora komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi właściwej do spraw kultury", który jest sprzeczny z ww. regulacją ustawową wskazującą, że roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, którym wedle definicji ustawowej jest organ uprawniony (z mocy obowiązujących jednostkę przepisów prawa, statutu, umowy lub prawa własności) do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki, czyli w tym przypadku Prezydent Miasta Łodzi, a nie dyrektor wydziału w Urzędzie Miasta Łodzi;

8) art. 87 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 i 2 u.s.g. przez zastosowanie błędnej techniki legislacyjnej, sprzecznej z konstytucyjną zasadą hierarchiczności norm prawa, mylnie sugerującej, że przepisy ustawowe (aktu wyższego rzędu) obowiązują na podstawie przepisów prawa miejscowego (aktu niższego rzędu), a polegającej na:

- a/ umieszczeniu w § 1 ust. 4 uchwały zapisu, że "Miejska Strefa Kultury w Łodzi uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z dniem wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Miasto Łódź", będącego zmodyfikowanym powtórzeniem przepisu ustawowego w postaci art. 14 ust. 1 ustawy;
- b/ umieszczeniu w § 1 ust. 5 uchwały zapisu, że "Z dniem wpisu do rejestru Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi wykreśleniu z rejestru ulegną instytucje, o których mowa w ust. 1", będącego zmodyfikowanym powtórzeniem art. 19 ust. 5 ustawy;
- c/ umieszczeniu w § 2 ust. 1 uchwały zapisu, że "Z dniem uzyskania osobowości prawnej Miejska Strefa Kultury w Łodzi wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem były łączone instytucje, przejmuje całe mienie oraz wszelkie zobowiązania i wierzytelności na podstawie bilansów zamknięcia sporządzonych przez instytucje, o których mowa w § 1 ust. 1", będącego zmodyfikowanym powtórzeniem art. 25a ust. 1 ustawy;
- d/ umieszczeniu w § 2 ust. 2 uchwały zapisu, że "Pracownicy połączonych instytucji, o których mowa w § 1 ust. 1, stają się pracownikami Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na podstawie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162)", będącego zmodyfikowanym powtórzeniem art. 19 ust. 1 ustawy, który stanowi, że połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu, jak też modyfikacją art. 26a ust. 1 ustawy, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy Kodeksu pracy oraz zapisem sprzecznym z art. 19 ust. 3 ustawy, stanowiącym, że akt o połączeniu instytucji kultury zawiera "1) nazwy łączonych instytucji kultury, 2) nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania instytucji kultury, powstałej w wyniku połączenia, 3) określenie terminu połączenia instytucji kultury, 4) ustalenie zasad przejęcia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia", bo rozstrzygającym kwestie organizacyjne, które wykraczają poza wskazaną w tym przepisie delegację ustawową;
- e/ umieszczeniu w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu zapisu, że "Instytucja działa w szczególności na podstawie: 1) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021r. poz. 305 i 1236)";
- f/ umieszczeniu w § 2 ust. 2 Statutu zapisu, że "Instytucja podlega wpisowi do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora i z chwilą wpisu uzyskuje osobowość prawną", będącego zmodyfikowanym powtórzeniem art. 14 ust. 1 ustawy oraz zmodyfikowanym powtórzeniem § 1 ust. 4 uchwały;
- g/ umieszczeniu w § 6 ust. 1 Statutu zapisu, że "Na czele Instytucji stoi Dyrektor, który zarządza Instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz", ponieważ jest on zmodyfikowanym powtórzeniem art. 17 ustawy, mówiącego, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz, jak też zapisem wykraczającym poza zakres zamkniętego katalogu spraw, wyszczególnionych w art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy, podlegających uregulowaniu w statucie instytucji kultury, stanowiącym przekroczenie delegacji ustawowej;
- h/ umieszczeniu w § 6 ust. 2 Statutu zapisu, że "Dyrektor jest uprawniony do dokonywania samodzielnie czynności prawnych w imieniu Instytucji, w tym także czynności pracodawcy w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy", będącego ponadto zmodyfikowanym powtórzeniem art. 17 ustawy, który stanowi, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz, jak też zapisem wykraczającym poza zakres zamkniętego katalogu spraw, wyszczególnionych w art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy, podlegających uregulowaniu w statucie instytucji kultury, stanowiącym przekroczenie delegacji ustawowej;
- i/ umieszczeniu w § 6 ust. 8 Statutu zapisu, że "Organizację wewnętrzną Instytucji określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Prezydenta Miasta Łodzi oraz działających w

Instytucji organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców", ponieważ jest on zmodyfikowanym powtórzeniem art. 13 ust. 3 ustawy;

j/ umieszczeniu w § 9 ust. 2 Statutu zapisu, że "Instytucja gospodaruje samodzielnie mieniem oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę w ramach posiadanych środków finansowych kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania", ponieważ jest on zmodyfikowanym powtórzeniem art. 27 ust. 1 ustawy;

k/ umieszczeniu w § 10 ust. 1 Statutu zapisu, że "Podstawą gospodarki finansowej Instytucji jest roczny plan finansowy ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji podmiotowej przyznanej przez organizatora", ponieważ jest on zmodyfikowanym powtórzeniem art. 27 ust. 3u Ustawy;

l/ umieszczeniu w § 10 ust. 2 Statutu zapisu, że "Instytucja sporządza plan finansowy zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych", który jest ponadto zmodyfikowanym powtórzeniem art. 27 ust. 4 ustawy.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w sposób niezgodny z ustawą nakreślono przedmiot i sposób prowadzenia działalności przez połączoną instytucję kultury o nazwie Miejska Strefa Kultury w Łodzi. Zdaniem skarżącego ustawa nie daje podstaw do umieszczenia w Statucie zapisów o tym, że MSK prowadzi działalność w zakresie "wielokierunkowego wychowania" (§ 4 ust. 1 Statutu), "opieki nad zabytkami" (§ 5 ust. 2 pkt 8 Statutu), czy też, że pełni rolę "administratora danych osobowych" (§ 2 ust. 3 Statutu). Zapisy te są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy. Zdaniem skarżącego pojęcie "wielokierunkowe wychowanie", "opieka nad zabytkami", czy pełnienie roli "administratora danych osobowych" nie mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęć "tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury".

Prokurator zauważył, że żadna z łączonych instytucji kultury, wskazanych w Załączniku nr 1 do Statutu, jak i nowoutworzona MSK, nie była i nie jest jednostką wyspecjalizowaną w ochronie zabytków, nie dysponuje zasobami osobowymi, rzeczowymi, finansowymi ani doświadczeniem w tym zakresie. Tymczasem zgodnie art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, opiekę nad zabytkami sprawować może wyłącznie taka instytucja kultury, która jest wyspecjalizowana w opiece nad zabytkami, rozumianej jako działanie zdefiniowane w art. 5 tej ustawy.

W ocenie skarżącego sprzeczne z art. 1 ust. 1 ustawy jest ponadto umieszczenie w § 2 ust. 3 Statutu zapisu o pełnieniu przez MSK funkcji administratora danych osobowych przetwarzanych w ramach prowadzonej przez siebie działalności, albowiem wykonywanie zadań administratora danych osobowych nie mieści się w zakresie działalności kulturalnej, która w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy polega wyłącznie na "tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury".

Zdaniem Prokuratora niedopuszczalne są ponadto zapisy uchwały ograniczające sposób prowadzenia działalności kulturalnej przez MSK poprzez wymóg prowadzenia działalności "zgodnej z polityką państwa i Miasta Łodzi" (art. 4 ust. 2 Statutu). Tego rodzaju ograniczenie nie dość, że nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ustawy, to jest wprost sprzeczne z zagwarantowanym w art. 73 Konstytucji RP prawem do wolności twórczej oraz wolności korzystania z dóbr kultury, przynależnych każdemu obywatelowi RP.

Prokurator wskazał, że w zaskarżonej uchwale ujawniono także szereg przepisów dotyczących struktury organizacyjnej oraz kompetencji jej organów, które są niezgodne z przepisami ustawowymi. Organ podkreślił, że zaskarżone zapisy § 8 ust. 1 Statutu nie stanowią jedynie o wyposażeniu MSK, jako nowo utworzonej instytucji kultury, w majątek przynależny dotychczas poszczególnym, ulegającym połączeniu domom kultury, bo o tym stanowi zapis § 1 ust. uchwały, lecz rozstrzygają wprost o strukturze organizacyjnej MSK, która ma działać poprzez konkretne filie, działające w ustalonej liczbie i posiadające określoną lokalizację, co stanowi ewidentne przekroczenie delegacji ustawowej z art. 13 ust. 3 ustawy.

Prokurator zaznaczył, że niedopuszczalne jest ponadto umieszczenie w Statucie postanowień regulujących uprawnienia dyrektora MSK (§ 6 ust. 1 i 2 Statutu), albowiem zostały one unormowane wprost w ustawie. Rażąco sprzeczne z art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1, 6 i 7 ustawy jest ponadto umieszczenie w § 6 ust. 3 Statutu zapisu o tym, że dyrektora odwołuje Prezydent Miasta Łodzi, albowiem przepis ten wykracza poza zakres zamkniętego katalogu spraw wyszczególnionych w art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy, podlegających uregulowaniu w statucie instytucji kultury nadawanym przez organizatora, a ponadto kwestie związane z odwołaniem dyrektora zostały wprost uregulowane w art. 15 ust. 1, 6 i 7 ustawy.

Z kolei w § 10 ust. 3 Statutu umieszczono zapis stanowiący o tym, że roczne sprawozdanie finansowe MSK podlega zatwierdzeniu przez dyrektora komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi właściwej do spraw kultury, który jest sprzeczny z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, którym wedle definicji ustawowej jest organ uprawniony (z mocy obowiązujących jednostkę przepisów prawa, statutu, umowy lub prawa własności) do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki, czyli w tym przypadku Prezydent Miasta Łodzi, a nie dyrektor wydziału w Urzędzie Miasta Łodzi.

W zakresie zarzutów z pkt 8 skargi Prokurator podniósł, że sprzecznym z art. 87 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wskazywanie w akcie prawa miejscowego aktów prawnych wyższego rzędu, w szczególności ustaw, na podstawie których działać ma jednostka organizacyjna gminy.

W odpowiedzi Rada Miejska w Łodzi wniosła o jej oddalenie.

W odniesieniu do poszczególnych zarzutów skargi podniosła m.in., że pojęcie "wielokierunkowego wychowania", wymienione w zakresie działań instytucji odnosi się do szczególnej formy instytucji kultury, jaką jest dom kultury. Pojęcie działalności kulturalnej w przepisach ustawy powiązane jest m.in. z działalnością prowadzoną w danej formie (art. 2 ustawy wskazuje "w szczególności" na określone formy organizacyjne). W konsekwencji działalność kulturalna w rozumieniu ustawy to działalność zinstytucjonalizowana. Pod formą domu kultury należy rozumieć instytucję animującą kulturę przez zarządzanie infrastrukturą kulturalno-rozrywkową.

Zdaniem Rady nawet uznanie tego zarzutu skargi za zasadny powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności tego przepisu statutu wyłącznie w zakresie słów "wielokulturowego wychowania", nie zaś w całości.

W ocenie Rady Miejskiej w Łodzi regulacja statutowa przewidująca, że "instytucja prowadzi działalność zgodną z polityką kulturalną państwa oraz Miasta Łodzi" nie narusza w jakimkolwiek zakresie konstytucyjnych praw; korzystania z wolności twórczości artystycznej oraz korzystania z dóbr kultury, wskazanych w art. 73 Konstytucji RP. Taki zapis w statucie stanowi wyłącznie zabezpieczenie istotnego celu Miasta Łodzi, jakim jest dbałość o realizację na terenie wszystkich instytucji i jednostek podległych Strategii Rozwoju Miasta Łodzi, a w szczególności programu operacyjnego Polityka Rozwoju Kultury 2020+. Praktykę w obszarze kultury stanowi stosowanie terminu "polityka kulturalna" lub "polityka rozwoju kultury", jako określenie instrumentu operacyjnego, służącego do wdrażania strategii rozwoju kultury na danym terytorium. Ten obszar polityki społecznej sprzyja procesom, instytucjom i działaniom prawnym, które promują różnorodność i dostępność kultury, upowszechniają artystyczną ekspresję osobom reprezentującym dziedzictwo kulturowe danego kraju, czy regionu. Termin "polityka kulturalna" odnosi się także do pojęcia tożsamości kulturowej, społecznej, czy dziedzictwa kulturowego. Nadrzędnym celem polityki kulturalnej Państwa jest rozwój i zachowanie ciągłości kultury polskiej. Realizacja i upowszechnianie polityki kulturalnej stwarza zatem wszystkim obywatelom równe szanse w uczestnictwie w kulturze. Nowoczesne oraz dbające o odbiorcę instytucje kultury powinny kształtować swoje cele właśnie w odniesieniu do strategicznych celów, sformułowanych m.in. w Narodowej Strategii Rozwoju Kultury, czy lokalnych programach rozwoju kultury, opartych na samorządowych strategiach rozwoju, których nadrzędnym celem jest właśnie demokratyzacja

kultury. Polityki te są ponadto wynikiem wielu badań nad zasobem i potencjałem kultury polskiej i kultur lokalnych - badań przeprowadzonych w ścisłej współpracy ze środowiskiem kultury, dla którego dokumenty te miały być gwarantem szczególnej opieki Państwa i samorządów nad istotnymi dla środowiska zasobami.

Ponadto Rada wskazała, że oczywistym jest, że kwestie związane z administrowaniem danymi osobowymi nie stanowią działalności kulturalnej w rozumieniu ustawy, ale są z nią bezpośrednio związane, ponieważ nie jest możliwe prowadzenie przez instytucję kultury działalności kulturalnej bez przetwarzania danych osobowych. Zapisy statutu miały na celu wyłącznie wskazanie na obowiązki instytucji związane z administrowaniem danych i nie mogą zostać uznane za przekraczające zakres delegacji ustawowej rozszerzenie zadań instytucji kultury. Zadanie administrowania danymi osobowymi, chociaż - jako niestanowiące działalności kulturalnej sensu stricto - niewymienione w ustawie, ciąży na każdej instytucji kultury.

Rada stwierdziła też, że wykaz filii wraz z ich lokalizacją zawiera załącznik nr 1 do statutu. Zapis wprowadzony został autopoprawką i miał na celu wprowadzenie do statutu Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi wykazu wszystkich filii, wraz z ich siedzibami, prowadzonych dotychczas przez łączone instytucje kultury. Połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Uwzględnienie w statucie Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi, która jest swego rodzaju jednostką scalającą pięć podmiotów działających do dnia połączenia, wszystkich filii łączonych instytucji kultury jest kluczowym rozwiązaniem ustrojowym, które powinno znajdować się w statucie, a nie w regulaminie organizacyjnym. Wskazanie w statucie nowo utworzonej instytucji kultury jej filii wraz z ich siedzibami ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań instytucji kultury, wskazanych w § 5 ust. 1 statutu. Dodatkowo regulacja taka pełni funkcję gwarancyjną dla osób dotychczas korzystających z oferty kulturalnej łączonych instytucji kultury, zapewniając im dostęp do oferty kulturalnej Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na nie pogorszonej poziomie, w dotychczasowych, dobrze znanych lokalizacjach.

Odnosząc się do zarzutów skargi, Rada odwołała się do art. 13 ust. 2 pkt 3 i art. 15 ust. 1 ustawy i wskazała, że na mocy art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Do tych jednostek zalicza się m.in. instytucje kultury, tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Organizatorem Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi jest Miasto Łódź, które reprezentuje Prezydent Miasta Łodzi, jako organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego. Z zestawienia powyższych przepisów wynika wprost uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do odwołania dyrektora samorządowej instytucji kultury, dlatego też zbyt daleko idący jest wywód skarżącego, jakoby to dopiero statut przyznawał Prezydentowi Miasta Łodzi kompetencję do odwołania dyrektora Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi.

Uregulowanie § 6 ust. 4 Statutu nie kreuje nowych kompetencji dla organu wykonawczego gminy, lecz wyłącznie uwzględnia kompetencje wynikające już z przepisów ustaw.

Ponadto Rada wskazała, że zapis § 5 ust. 2 pkt 8 statutu wprowadzony został w związku z umiejscowieniem części filii instytucji kultury w obiektach zabytkowych, wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków lub Rejestru Zabytków. Zapisy ujęte w statucie Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi dotyczące opieki nad zabytkami, szczególnie popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury korespondują wprost z zadaniami instytucji kultury ujętymi § 5 ust. 1 pkt 7 statutu, a także stanowi zobowiązanie Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi, jako właściciela lub posiadacza zabytku do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, a także do korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. Ponadto użyte pojęcie "opieki nad zabytkami" koresponduje z podstawową działalnością statutową instytucji, która obejmuje również zadania w zakresie "upowszechniania historii Miasta Łodzi i zachowania dziedzictwa narodowego", zgodnie z § 4 statutu.

W ocenie Rady przepisy ustawy o rachunkowości dopuszczają wskazanie organu uprawnionego do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki w przepisach rangi statutowej, z którego to uprawnienia skorzystało Miasto Łódź, jako organizator instytucji kultury. W przypadku Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi uprawnienie to zostało na mocy postanowień statutu przyznane dyrektorowi komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi właściwej do spraw kultury.

W odniesieniu do zarzutu zawarcia w statucie "zmodyfikowanych powtórzeń przepisów ustawowych" Rada wskazała, że samo powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w tym w aktach prawnych rangi ustawowej, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. Uwzględniając specyfikę przedmiotu regulacji statutu instytucji kultury, uzasadnionego względami zapewnienia komunikatywności, kompletności i czytelności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się powtarzanie w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych. Powtórzenia wskazane w pkt 8 zarzutów w lit. a, b, c, f, g, i, j, k, l są powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej, czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania.

W odniesieniu do zapisu uchwały wskazanego w pkt 8 zarzutów skargi lit. d Rada wskazała, że zapis ten nie jest zmodyfikowanym zapisem art. 19 ust. 3 i art. 26a ust. 1, nie reguluje jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, ale dosłownie powtarza fragmenty tekstu prawnego celem uniknięcia wątpliwości i spełnienia delegacji ustawowej. Ponadto regulacja ta miała walor informacyjny dla pracowników łączonych instytucji kultury, znacznie wyprzedzając w tym względzie obowiązki informacyjne pracodawcy określone w art. 23 § 3 Kodeksu pracy, który przewiduje poinformowanie pracowników na 30 dni przed przejściem zakładu pracy na innego pracodawcę.

W odniesieniu do zapisów statutu wskazanych w pkt 8 zarzutów lit. e, Rada stwierdziła, że wskazanie w statucie podstawowych aktów prawnych, na podstawie których działa instytucja kultury, nie może zostać uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą hierarchiczności źródeł prawa, ponieważ ani nie stanowi powtórzenia normy rangi ustawowej, ani nie sugeruje ograniczenia stosowania przepisów innych ustaw do działalności instytucji kultury, z uwagi na użycie w § 1 ust. 2 statutu wyrażenia "w szczególności". Ponadto wskazywanie w statutach podstawowych aktów prawnych rangi ustawowej regulujących działalność danej instytucji jest praktyką powszechną i nie kwestionowaną przez organy nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej p.p.s.a.

Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy p.p.s.a., wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a., sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały.

Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Należy odwołać się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Niezbędne jest zatem odwołanie się do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805 oraz z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W niniejszej sprawie kontroli sądowoadministracyjnej poddana została uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z 25 sierpnia 2021 r. nr XLVII/1454/21 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. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 18 i art. 19 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.). Statut Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Z uwagi na to, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, mogła być ona podjęta wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które

określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie.

Do tego aktu prawa miejscowego znajdują wobec tego zastosowanie przepisy § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2002, nr 100, poz. 908) wprowadzające nakaz umieszczenia w akcie prawa miejscowego tylko przepisów regulujących sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz jednoczesny zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 zdanie pierwsze). Sankcją za naruszenie przez akt prawa miejscowego zasady wyrażonej w § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której przekroczone zostało upoważnienie ustawowe (zob. m. in. komentarz G. Wierczyńskiego do § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" – lex 2013; wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 2 lutego 2006 r., IV SA/Wr 465/04, Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 Nr 4, poz. 24; z dnia 8 listopada 2006 r., IV SA/Wr 699/06, Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 Nr 204, poz. 2523; z dnia 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 611/07, Dz. Urz. Woj. Doln. 2008 Nr 302, poz. 3489). Uznaje się ponadto w orzecznictwie i doktrynie, że przepisy zawierające powtórzenie przepisów ustawowych również stanowią istotne naruszenie prawa - art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności danego przepisu.

Stosownie do treści art. 18 ust. 1 u.o.p.d.k. organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury. W przypadku połączenia instytucji artystycznej z instytucją kultury inną niż instytucja artystyczna, instytucja kultury powstała w wyniku takiego połączenia ma status instytucji artystycznej (ust. 2). Organizator jest obowiązany na 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu lub podziale instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach takiej decyzji. (ust. 3). W myśl natomiast art. 19 ust. 1 u.o.p.d.k. połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Stosownie do ust. 2 połączenie instytucji kultury następuje w drodze aktu wydanego przez organizatora, a także w trybie określonym w art. 21. Akt o połączeniu instytucji kultury zawiera:

- 1) nazwy łączonych instytucji kultury;
- 2) nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania instytucji kultury, powstałej w wyniku połączenia;
- 3) określenie terminu połączenia instytucji kultury;
- 4) ustalenie zasad przejścia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia (ust. 3).

Statut nowej instytucji kultury powstałej w wyniku połączenia nadaje organizator. Przepisy art. 13 ust. 2 stosuje się odpowiednio (ust. 4).

Z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu (ust. 5).

W myśl natomiast art. 13 ust. 1 u.o.p.k. instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Ust. 2. statut zawiera:

- 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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 u.p.o.d.k. zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu instytucji kultury, natomiast granice tego upoważnienia ustawodawca sprecyzował w ust. 2 pkt 1 - 6 u.p.o.d.k. Treść statutu musi odpowiadać delegacji ustawowej i regulować wszystkie wymienionej w niej kwestie, a także pozostawać w zgodności z zasadami techniki prawodawczej.

W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 19 ust. 3 u.o.p.d.k., w którym ustawodawca określił materię, którą powinna regulować uchwała o połączeniu instytucji kultury. Wyliczenie elementów aktu o połączeniu instytucji kultury ma charakter katalogu zamkniętego (zupełnego i wyczerpującego). Sąd stwierdził, że zapisy uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

Sąd uznał za zasadne stanowisko Prokuratora, że § 1 ust. 4 uchwały stanowi zmodyfikowane powtórzenie art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. Stosownie bowiem do treści tego przepisu instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Ustalenie zatem w § 1 ust. 4 uchwały, że "Miejska Strefa Kultury w Łodzi uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z dniem wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Miasto Łódź" jest zbędnym powtórzeniem art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. i jego modyfikacją.

Z kolei wskazanie w § 1 ust. 5 uchwały, że z dniem wpisu do rejestru Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi wykreśleniu z rejestru ulegną instytucje, o których mowa w ust. 1 stanowi zmodyfikowane powtórzenie art. 19 ust. 5 u.o.p.d.k.

Sąd podzielił stanowisko skarżącego, że § 2 ust. 2 uchwały stanowi zmodyfikowane powtórzenie art. 19 ust. 1 ustawy, modyfikację art. 26a ust. 1 ustawy oraz jest sprzeczny z art. 19 ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 26a ust. 1 u.o.p.d.k. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy Kodeksu pracy. Wskazanie zatem w § 2 ust. 2 uchwały, że pracownicy połączonych instytucji, o których mowa w § 1 ust. 1, stają się pracownikami Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na podstawie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021r. poz. 1162)" było nieprawidłowe.

Sąd nie podziela natomiast zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 uchwały z art. 25a ust. 1 u.o.p.d.k., gdyż w art. 19 ust. 3 pkt 4 u.p.o.d.k. ustawodawca przewidział zamieszczenie w uchwale o połączeniu ustalenia zasad przejęcia zobowiązań i wiarygodności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia. Przepis art. 25a ust. 1 u.o.p.d.k. stanowi, że instytucja kultury utworzona w trybie określonym w art. 18 ust. 1 albo art. 20 ust. 1 albo przekazana w trybie art. 21a ust. 2 albo ust. 2a, wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była łączona, dzielona albo przekazywana instytucja, bez względu na charakter prawny tych stosunków, w

szczegółności pozostaje podmiotem zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane tej instytucji przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej. Natomiast art. 19 ust. 3 pkt 4 u.o.p.d.k. wskazuje, że akt o połączeniu instytucji kultury zawiera: ustalenie zasad przejścia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia. Stąd zarzut jest niezasadny.

W ocenie Sądu uchwała zawiera brak co do wskazania siedziby powstałej instytucji. Wskazanie w § 3 uchwały - Miasto Łódź jest zbyt ogólnym określeniem siedziby. Sąd zauważył, że ustawa nie zawiera definicji siedziby, ale w ocenie Sądu powinna ona być bardziej uszczegółowiona. Nietrafna jest wykładnia przyjmująca rozumienie siedziby z art. 41 k.c., tj. jedynie przez miejscowość. Pojęcie siedziby należy odnosić w sposób możliwie szczegółowy i precyzyjny do miejsca (budynku), tj. konkretnego adresu (ulicy, numeru).

Sąd stwierdził również, że zapisy załącznika Statutu wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k., w którym określono materię, którą powinien regulować statut, a jednocześnie modyfikują przepisy ustawy i zawierają zapisy przekraczające delegację ustawową.

Przechodząc do oceny poszczególnych zapisów wskazać należy, że w § 1 ust. 2 Statutu organ przyjął, że Instytucja działa w szczególności na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 i 1236)
- 3) niniejszego statutu.

Powyższe uregulowanie wykracza poza delegację ustawową, tj. art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.

W § 2 ust. 2 Statutu wskazano, że instytucja podlega wpisowi do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Organizatora i z chwilą wpisu uzyskuje osobowość prawną. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że zapis ten stanowi zmodyfikowane powtórzenie art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. w myśl, którego instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Z kolei w § 2 ust. 3 Statutu określono, że Instytucja jest administratorem danych osobowych przetwarzanych w ramach prowadzonej przez siebie działalności. Zapis ten sprzeczny jest z art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k., gdyż pełnienie zadań administratora nie mieści się w pojęciu działalności kulturalnej. W myśl art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. § 2 ust. 3 stanowi wyjście poza delegację ustawową

W zakresie § 3 ust. 1 Statutu siedzibą Instytucji jest Miasto Łódź to zapis ten, zdaniem Sądu nie jest precyzyjny, nie określa szczegółowo siedziby Instytucji. Skoro Instytucja składa się z filii (załącznik nr 1 do uchwały), to siedziba instytucji powinna być określona poprzez wskazanie konkretnego budynku i jego numeru. W tym zakresie należy powielić powyższe rozważania Sądu dotyczące § 3 uchwały.

Sąd podzielił stanowisko skarżącego, że § 4 ust. 1 Statutu sprzeczny jest z art. 1 ust. 1 i art. 9 u.o.p.d.k. Pełnienie zadań w zakresie wielokierunkowego wychowania nie mieści się w pojęciu "działalności kulturalnej" ani w zakresie "organizowania działalności kulturalnej" z art. 9 ust. 1 ustawy. Stosownie do art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

§ 4 ust. 2 Statutu wskazuje, że Instytucja prowadzi działalność zgodną z polityką kulturalną państwa oraz Miasta Łodzi, na podstawie programu działania. Z kolei art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników,

wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. W ocenie Sądu takie sformułowanie § 4 ust. 2 Statutu stanowi naruszenie art. 73 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 u.o.p.d.k., gdyż zawęża zakres znaczeniowy pojęcia "działalność kulturalna".

Sąd podzielił również pogląd skarżącego, że w § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu organ naruszył art. 3 pkt 5 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W myśl powołanego przepisu użyte w ustawie określenie instytucja kultury oznacza wyspecjalizowaną w opiece nad zabytkami - instytucję kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, której celem statutowym jest sprawowanie opieki nad zabytkami. Określenie zatem w § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu, że do zadań Instytucji należy sprawowanie opieki nad zabytkami jest sprzeczne z art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami. Opiekę może bowiem sprawować instytucja wyspecjalizowana w opiece nad zabytkami, natomiast nie jest to cel utworzonej Instytucji.

W § 6 ust. 1 i ust. 2 Statutu Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z treści art. 13 ust. 2 i art. 19 ust. 4 u.o.p.d.k. oraz zmodyfikowano w nich treść art. 17 u.o.p.d.k. Stosownie do art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.

Ponadto Prokurator zauważył, że w § 6 ust. 3 Statutu przyjęto, że Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Łodzi. Sąd uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 i art. 15 ust. 1, 6 i 7 u.o.p.d.k. Zapis ten stanowi modyfikację art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W myśl art. 15 ust. 1 ustawy dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16. Poprzez dodanie w § 6 ust. 3 Statutu słowa "odwołuje" organ dopuścił się modyfikacji treści art. 15 ust. 1 ustawy.

W § 6 ust. 8 Statutu umieszczono zapis, że "Organizację wewnętrzną Instytucji określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Prezydenta Miasta Łodzi oraz działających w Instytucji organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców", co stanowi wyjście poza delegację ustawową z art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k. i jego powtórzenie. Stosownie do treści art. 13 ust. 3 ustawy organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Rację ma skarżący podnosząc, że w § 8 ust. 1 Statutu Rada Miejska przekroczyła delegację wynikającą z art. 13 ust. 2 ustawy, są to zapisy wykraczające poza zakres zamkniętego katalogu określonego w art. 13 ust. 2 podlegające uregulowaniu w statucie. Należy również podzielić stanowisko skarżącego, że określenie Instytucja prowadzi działalność poprzez swoje filie" oraz "Wykaz filii wraz z ich lokalizacją zawiera załącznik nr 1 do Statutu stanowi naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy stanowiącym, że organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.

Z kolei w § 9 ust. 2 Statutu umieszczono zapis Instytucja gospodaruje samodzielnie mieniem oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę w ramach posiadanych środków finansowych kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Rację ma skarżący, że jest to zmodyfikowane powtórzenie art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k. W myśl tego przepisu instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

Podobnie Rada Miejska w Łodzi zmodyfikowała treść art. 27 ust. 3 u.o.p.d.k. wskazując w § 10 ust. 1 Statutu, że podstawą gospodarki finansowej Instytucji jest roczny plan finansowy ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji podmiotowej przyznanej przez organizatora. Stosownie do treści art. 27 ust. 3 ustawy podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

W § 10 ust. 2 Statutu doszło do zmodyfikowania treści art. 27 ust. 4 Statutu. § 10 ust. 2 Statutu określa, że Instytucja sporządza plan finansowy zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Natomiast art. 27 ust. 4 u.o.p.d.k. stanowi, że instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i 2473).

Zdaniem Sądu w § 10 ust. 3 Statutu doszło do modyfikacji art. 53 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), gdyż ustalono, że roczne sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu przez dyrektora komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi właściwej do spraw kultury. Tymczasem z treści art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości wynika, że roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający. Organem zatwierdzającym jest organ uprawniony, czyli Prezydent Miasta Łodzi, a nie dyrektor komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi właściwej do spraw kultury.

Sąd zauważa, że konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, organ nie jest również upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowanym na tle § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym powtarzanie w uchwałach organów gminy całych uregulowań ustawowych, jak i ich części, czy też nieprecyzyjne powtarzanie przepisów zawartych w ustawie delegującej (upoważniającej) stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, gdyż mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co mogłoby skutkować całkowitą lub częściową zmianą intencji ustawodawcy. Podkreślenia wymaga również, że w orzecznictwie dopuszcza się w drodze wyjątku możliwość powtarzania w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli jest to uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego, jednakże i w takich sytuacjach winno się raczej poprzestać na odesłaniu do odpowiednich uregulowań ustawowych, celem uniknięcia ewentualnych istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu dana norma prawna (przyczoconym, czy następnie zmienionym) obowiązuje na gruncie danego aktu prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 1284/14; 3 lutego 2015 r., IV SA/Po 582/14; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy także zauważyć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza

zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że naruszenie powyższych zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 204/08, publ. w Lex 507817).

Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Łodzi zobowiązana była do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k., bowiem kwestie te przez ustawodawcę zostały uznane za niezbędne dla prawidłowego prowadzenia działalności przez instytucję kultury. Podjęta uchwała musi również spełniać wymogi wynikające z treści art. 18 i 19 u.o.p.d.k. W świetle powyższych kryteriów oceny legalności zaskarżonej uchwały, uwzględniając zakres przepisów wadliwych, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że akt ten należy w całości wyeliminować z obrotu prawnego, jako istotnie naruszający prawo.

W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał więc, że doszło do istotnego naruszenia prawa, wykazanie zaś istotnego naruszenia prawa uzasadniało stwierdzenie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

eg