

**UCHWAŁA NR LXXVI/1592/24  
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

**w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi na  
rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie zmiany  
statutu Zespołu Śpiewaków Miasta Katowice „Camerata Silesia”**

Na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice  
uchwała:**

**§ 1.** Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 18 stycznia 2024 r. nr NPII.4131.1.40.2024 stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr LXXII/1488/23 Rady Miasta Katowice z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany statutu Zespołu Śpiewaków Miasta Katowice „Camerata Silesia”.

**§ 2.** Prawne i faktyczne argumenty skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Katowice

**Maciej Biskupski**

## Uzasadnienie

Dnia 14 grudnia 2023 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę nr LXXII/1488/23 w sprawie zmiany statutu Zespołu Śpiewaków Miasta Katowice „Camerata Silesia”.

Dnia 20 grudnia 2023 roku uchwała Rady Miasta Katowice nr LXXII/1488/23 z dnia 14 grudnia 2023 roku w sprawie zmiany statutu Zespołu Śpiewaków Miasta Katowice „Camerata Silesia” została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 9846.

W dniu 18 stycznia 2024 roku do Urzędu Miasta Katowice wpłynęło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 18 stycznia 2024 roku, nr NPII.4131.40.2024 stwierdzające nieważność w całości uchwały nr LXXII/1488/23 w sprawie zmiany statutu Zespołu Śpiewaków Miasta Katowice „Camerata Silesia”.

Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 18 stycznia 2024 roku nie ma uzasadnionych podstaw i nie sposób się zgodzić z nim z przyczyn przedstawionych poniżej. W ocenie Rady Miasta Katowice szczegółowo wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym zarzuty są bezpodstawne.

Argumentując powyższe wskazać należy, iż rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1, ust. 2, ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z uwagi na orzeczenie nieważności uchwały przez organ nadzoru pomimo braku zaistnienia ku temu przesłanek tj. pomimo faktu, iż uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. Z kolei zgodnie z ust. 4 przedmiotowego przepisu „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa”. Z zestawienia przepisów art. 91 ust. 1 oraz art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyprowadzić można wniosek, że naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny, zaś tylko akt sprzeczny z prawem, a więc naruszający prawo w sposób istotny, jest nieważny - S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, NSA w wyroku z 20 marca 2009 roku w sprawie o sygnaturze akt II OSK 1527/08, WSA w Gliwicach w wyroku z 30 marca 2021 roku w sprawie o sygnaturze akt III SA/GI 159/21. W wyroku z 24 stycznia 2019 roku w sprawie o sygnaturze akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że 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. Natomiast w wyroku z 18 października 2016 roku w sprawie o sygnaturze. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. W świetle powyższego należy wskazać, iż Wojewoda Śląski miał prawo uchylić uchwałę wyłącznie w sytuacji, w której okazałoby się, iż jest ona sprzeczna z prawem, a naruszenie prawa ma charakter istotny, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Treść rozstrzygnięcia nadzorczego powinna być traktowana ściśle i nie może podlegać dowolnej interpretacji.

Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi podstawową i najistotniejszą cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności (tak wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2018 roku w sprawie o sygnaturze akt II SA/Wa 2103/17). Skarżący wskazuje, że dokumentem, jaki winien być również uwzględniony przy analizie spornego zagadnienia jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy, która weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Akt ten jest dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została ona ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. i opublikowana w Dz. U. Nr 124, poz. 607. W szczególności wskazać należy na art. 3 ust. 1 Karty, który definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw

publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Nadto art. 4 ust. 2 i 4 wskazuje, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, a kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Natomiast stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić (tak wyrok WSA w Gliwicach z 30 marca 2021 roku w sprawie o sygnaturze akt III SA/Gl 159/21).

Zarzuty sformułowane w rozstrzygnięciu nadzorczym nie potwierdzają dopuszczenia się przez Radę Miasta Katowice istotnego naruszenia prawa w opisanym powyżej rozumieniu, a więc takiego, które byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym i rodziło konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Podkreślenia wymaga fakt, że dla określenia zakresu działalności instytucji kultury, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dopuszczalne jest również wyliczenie przykładowe poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, stanowiącego konkretyzację podstawowego przedmiotu działania instytucji (co potwierdza wyrok NSA w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2014/12).

W treści rozstrzygnięcia wskazuje się na 3 tryby powołania dyrektora, co uważane jest za błąd formalnoprawny, gdyż ustawa wskazuje 2 tryby powołania (bez konkursu i na podstawie konkursu) oraz powierzenie na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Przepis art. 15a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewiduje możliwość powierzenia zarządzania instytucją kultury na podstawie umowy cywilnoprawnej innemu podmiotowi niż jej dyrektorowi: osobie fizycznej lub osobie prawnej. Konstrukcja przewidziana wskazanym przepisem stanowi przejaw prywatyzacji wykonywania zadań publicznych (por. S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych – zarys problematyki, PiP 1993, z. 5, s. 6–7; zob. K. Zalasieńska, Muzea publiczne, s. 210). Wskutek zawarcia umowy o zarządzaniu instytucją kultury zmienia się bowiem podmiot odpowiedzialny za wykonywanie tego zadania z podmiotu publicznego na podmiot prywatny, a przynajmniej działający w tym zakresie na zasadach właściwych dla tej kategorii jednostek. Powierzenie zarządzania instytucją kultury na podstawie umowy osobie fizycznej lub prawnej stanowi alternatywną formę organizacji kierowania tym podmiotem względem powoływania dyrektora instytucji kultury przez organizatora (zob. A. Reda, Powołanie dyrektora, s. 100). Sensem tego rozwiązania jest stworzenie możliwości bardziej efektywnego i elastycznego zarządzania instytucją kultury, przede wszystkim w oparciu o instrumenty cywilnoprawne, nie zaś administracyjnoprawne. Można więc przyjąć, że konstrukcja ta jest przejawem typowego dla współczesnej administracji świadczącej zjawiska, jakie stanowi wzrost znaczenia umów cywilnoprawnych w wykonywaniu jej zadań (por. K. Zalasieńska, Muzea publiczne, s. 213).

Wskazano, iż Rada Miasta nie ma prawa regulować sposobu odwoływania organu zarządczego. W statucie, aby postanowienia były czytelne (określono sposób powołania dyrektora), a w kwestii odwołania dyrektora odesłano do treści ustawy, czyli nie powtórzono treści ustawy, a jedynie wskazano odesłanie. Odnosząc się do treści statutu w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, wskazuje się, że ze względu na swobodę działalności gospodarczej oraz podmiotowość instytucji (osoba prawna), nie sposób znaleźć zasadności nakazywania instytucji prowadzenia działalności gospodarczej. To dyrektor konkretnej instytucji kultury powinien podjąć taką decyzję, jako osoba odpowiadająca min. za politykę finansową instytucji. Co więcej w treści statutu wskazano na możliwość utworzenia tylko jednego takiego stanowiska, pozostawiając decyzję dyrektorowi ze względu na podmiotowość instytucji i fakt, że ustawa wskazuje na dyrektora jako osobę zarządzającą. Brak podstaw do jednoznacznego (w postaci katalogu zamkniętego) określania zadań realizowanych przez Instytucje – treść statutu zawiera wyłącznie zadania podstawowe. Jako katalog zamknięty sformułowano cele funkcjonowania Instytucji, wskazując, że to na dyrektora, jako specjalistę spoczywa odpowiedzialność za dobrane właściwych środków, które mają prowadzić do efektywnego realizowania założonych celów.

W konsekwencji w przedmiotowej sprawie nie można mówić o bezpodstawnym działaniu Rady Miasta i istotnym naruszeniu prawa.

Podsumowując, należy wskazać, iż podjęta uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Wobec powyższego rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z cyt. powyżej zapisami ustaw z uwagi na ich błędne zastosowanie i orzeczenie nieważności uchwały przez organ nadzoru pomimo brak zaistnienia ku temu stosownych przesłanek.

Dodać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że obowiązkiem organu nadzoru jest wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa, przy czym jednocześnie stwierdza się, że naruszenie prawa, ma miejsce tylko wówczas, kiedy reguły prawa są jasne i nie zezwalają na dwojaką – równie usprawiedliwioną – ich interpretację. Naruszenie prawa ma charakter naruszenia istotnego, gdy dotyczy określonego przepisu i jest oczywiste, ewidentne. Nie może być mowy o naruszeniu prawa o charakterze istotnym, gdy jego istnienie organ wyprowadza w drodze wykładni, podczas gdy inna możliwa wykładnia tego samego przepisu prowadzi do wniosków odmiennych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4.08.2021 roku w sprawie o sygnaturze akt III SA/Gl 402/21). Ta istotna konstatacja w sposób szczególny dotyczy przedmiotowej sprawy, w której organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały i przesądził tym samym o naruszeniu prawa. Jednocześnie nie wykazał i nie wywiódł w stopniu wymaganym i wystarczającym zasadności zajętogo stanowiska, które w okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy uzasadniało tak dalece idącą ingerencję organu nadzoru w konstytucyjną samodzielność skarżącego. Skarżący uważa, iż przytoczone wyżej argumenty w sposób jednoznaczny wskazują, iż organ nadzoru wykroczył poza określone ustawami granice badania legalności aktów prawnych jednostki samorządu terytorialnego. Argumenty wykazane w zarzutach skargi i jej uzasadnieniu pozwalają na uznanie, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie może się ostać.

W świetle powyższego zasadne jest wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.