

SDT

Stowarzyszenie
Dyrektorów Teatrów

Warszawa, 3 czerwca 2015 r.

Pani
Jolanta Chelmińska
Wojewoda Łódzki
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

Szanowna Pani Wojewodo!

W imieniu Stowarzyszenia Dyrektorów Teatrów z siedzibą w Warszawie oraz Związku Pracodawców Unii Polskich Teatrów z siedzibą w Warszawie, zwanych dalej łącznie „Wnioskodawcami” (adres do korespondencji: Związek Pracodawców Unia Polskich Teatrów, ul. Mokotowska 13, 00-640 Warszawa, zwracamy się z wnioskiem o **zbadanie zgodności z prawem uchwały nr 106/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z 3 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia wzoru umowy na dotację podmiotową zawieranej z instytucjami kultury, dla których Województwo Łódzkie pełni rolę organizatora (dalej „Uchwała”) i rozważenie zaskarżenia Uchwały do sądu administracyjnego na podstawie art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.**

Reprezentowane przez nas podmioty nie mogą samodzielnie podjąć działań prawnych w powyższym zakresie z uwagi na brak formalnej legitymacji prawnej do zaskarżenia Uchwały. Jednak reprezentując naszych członków, którymi są teatry publiczne i ich dyrektorzy, wnosimy do uprawnionego podmiotu (jakim jest Wojewoda sprawujący nadzór nad jednostką samorządu) aby podjął takie działania w jak najlepiej rozumianym interesie publicznym.

W ocenie Wnioskodawców wyżej wskazana Uchwała narusza bowiem istotnie przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej „UDK”) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej „UFP”), w szczególności:

- art. 28 ust. 3 pkt 1 UDK, poprzez ustanowienie w §1 Uchwały obowiązku zawierania przez instytucje kultury umowy z Województwem Łódzkim na dotację podmiotową, podczas gdy

Stowarzyszenie Dyrektorów Teatrów z siedzibą w Warszawie;
adres do korespondencji: Puławska 3 lok 3; 02-515 Warszawa; telefon 694 668 664
NIP: 897-152-84-81 REGON: 931101329 konto: PEKAO SA 02 1240 6029 1111 0000 4790 7418

przepisy dotyczące dotacji podmiotowych takiego obowiązku nie przewidują, a zatem nałożenie obowiązku na samorządowe instytucje kultury odbywa się bez podstawy prawnej;

- art. 27 ust. 1 i 3 w zw. z 28 ust. 3 pkt 1 UDK poprzez uzależnienie możliwości wprowadzenia nowego zadania i/lub przedsięwzięcia lub zamienną realizację zadań i/lub przedsięwzięć przez instytucję kultury (w przypadku, gdy nie ma to wpływu na zwiększenie dotacji podmiotowej) od uprzedniej akceptacji organizatora, podczas gdy z przepisów UDK wynika, że zmiana zadań/przedsięwzięć w ramach planu finansowego przy zachowaniu wysokości dotacji podmiotowej należy do wyłącznej kompetencji dyrektora instytucji kultury.

Uzasadnienie

W ocenie Wnioskodawców przedmiotowa uchwała, w tym wzór umowy na dotację podmiotową stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, naruszają przepisy UDK oraz UFP.

W pierwszej kolejności wątpliwość wzbudza już samo wprowadzenie obowiązku zawarcia przez instytucję kultury i Województwo Łódzkie umowy na dotację podmiotową. Przepis art. 28 ust. 3 UDK stanowi, iż organizator udziela instytucjom kultury dotacji podmiotowych, które finansują prowadzoną bieżącą działalność instytucji kultury.

Należy podkreślić, iż ani UDK, ani UFP nie przewidują obowiązku zawierania umowy na przekazywanie dotacji podmiotowych. Analiza przepisów UFP prowadzi do wniosku, iż jedynie w przypadku udzielenia dotacji celowej powinna zostać zawarta umowa. Jak stanowi bowiem art. 250 UFP, zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej zawiera umowę. Zatem *a contrario* należy przyjąć, iż w przypadku dotacji podmiotowej nie ma takiego obowiązku.

Co więcej, w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że w prawie administracyjnym obowiązuje zasada, zgodnie z którą organ powinien działać ściśle na podstawach i w granicach prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2007 r. w sprawie o sygn. I OSK 360/07; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. I OSK 50/07). Innymi słowy, w prawie publicznym nie obowiązuje zasada, iż to, co nie jest zabronione, jest dozwolone.

Z powyższego wynika, iż Zarząd Województwa Łódzkiego ustanowił obowiązek w postaci konieczności zawarcia umowy na dotację podmiotową bez wyraźnej podstawy prawnej, co stanowi naruszenie ogólnych zasad prawa administracyjnego. Przepis art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego stanowi bowiem, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Jak powszechnie przyjmuje się w piśmiennictwie, przepis ten statuuje zasadę praworządności, tj. zasadę przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej¹. Zasada

¹ A. Wróbel [w:] Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego, M. Jaśkowska, A. Wróbel; komentarz do art. 6 KPA, dostępny w LEX 2015

ta odzwierciedla zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa.

Odnosnie zaś do samej treści wzoru umowy, stanowiącej załącznik do przedmiotowej uchwały, w ocenie Wnioskodawców, niektóre z jej postanowień naruszają inne przepisy ww. ustaw, w szczególności w zakresie samodzielności dyrektora instytucji kultury oraz prawa instytucji kultury do prowadzenia samodzielnej gospodarki w ramach posiadanych środków.

§ 4 ust. 2 wzorca umowy przewiduje, iż wprowadzenie nowego zadania i/lub przedsięwzięcia lub zamienna realizacja zadań i/lub przedsięwzięć, o ile nie ma wpływu na zwiększenie przyznanej dotacji podmiotowej, wymaga wcześniejszej akceptacji Departamentu Kultury i Edukacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, potwierdzonej pismem.

Tymczasem powyższy obowiązek stoi w sprzeczności z regulacjami UDK. Zgodnie bowiem z UDK instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Z art. 27 ust. 3 UDK wynika zaś, że podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Dalej, art. 28 ust. 3 pkt 1 stanowi, iż organizator przekazuje instytucji kultury dotację podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych.

Na podstawie wyżej wskazanych regulacji należy przyjąć, iż skoro dyrektor ustala plan finansowy, to również do jego wyłącznej kompetencji pozostaje ustalenie jego zmian (o ile zmiana planu dotyczy dotacji podmiotowej i odpowiada ona wysokości dotacji przyznanej przez organizatora). Z przywołanych przepisów wynika również, że organizator udzielając dotacji podmiotowej dla prowadzonej instytucji kultury nie może wskazywać konkretnych wydatków, które ma finansować instytucja kultury, a także wprowadzać zakazów finansowania danej działalności, jeżeli mieści się ona w zakresie określonym przez statut oraz obowiązujące przepisy.

Na marginesie pragniemy zwrócić uwagę, że regulacje przyjęte przez Województwo Łódzkie są wyjątkiem w skali kraju i odbiegają od zasad stosowanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Jako przykład można wskazać, że np. Miasto Stołeczne Warszawa stosuje wewnętrzny dokument pod nazwą „Procedury przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m. st. Warszawy” (przesyłamy w załączeniu). Wymaga podkreślenia, że respektuje on w pełni samodzielność instytucji kultury, która wprost wynika z przepisów UDK.

W szczególności należy zwrócić uwagę na punkt I ust. 5, który stanowi, że „korekta planu finansowego dokonana przez dyrektora instytucji nie może być podstawą zwiększenia dotacji z budżetu organizatora. Korektę planu należy przekazać Miastu w terminie 14 dni od jej dokonania”.

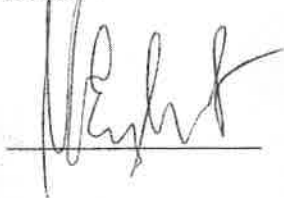
Z regulacji tej wynika, w przeciwieństwo do uchwały nr 106/15, że zmiany planu finansowego dyrektor instytucji kultury dokonuje samodzielnie i ma jedynie obowiązek przekazania korekty planu organizatorowi – nie jest natomiast wymagana uprzednia zgoda organizatora w tym zakresie.

Dodatkowo należy podkreślić, iż „Procedury przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m. st. Warszawy”, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie przewidują obowiązku zawierania umów na dotacje podmiotowe.

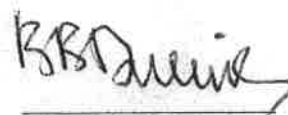
W naszej ocenie Uchwała narusza prawo i nie powinna funkcjonować w obrocie prawnym, dlatego zwracamy się do Pani Wojewody z prośbą o podjęcie wnioskowanych działań.

Pozostajemy oczywiście do dyspozycji w razie potrzeby udzielenia dodatkowych informacji albo odpowiedzi na pytania.

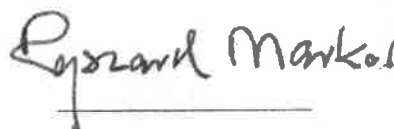
Prezes UPT



Prezes/członek zarządu SDT



Członek zarządu SDT



Załączniki:

- uchwała nr 106/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 3 lutego 2015 r.
- procedury przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m. st. Warszawy
- odpisy z KRS dotyczące Wnioskodawców