



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3444



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.98.10.2014.MW

Wrocław, dnia 20 czerwca 2014 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

§ 3, § 7 oraz załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 maja 2014 r. nr **XLVIII/313/14** w sprawie zmiany uchwały nr V/36/2000 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 maja 2000 r. – aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Ośrodek Kultury w Oławie.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 29 maja 2014 r. podjęła uchwałę nr XLVIII/313/14 w sprawie zmiany uchwały nr V/36/2000 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 maja 2000 r. – aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Ośrodek Kultury w Oławie, zwaną dalej uchwałą.

Pismem Zastępcy Burmistrza z dnia 2 czerwca 2014 r. nr BR.0711.6.14 wskazany wyżej akt został przesłany Wojewodzie Dolnośląskiemu – organowi nadzoru, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem. Uchwała wpłynęła do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu dnia 5 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406), zwanej dalej ustawą a także art. 265 pkt 2 w zw. z art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.) w związku z art. 7 oraz 94 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Rada Miejska w Oławie dokonała zmiany nazwy gminnej instytucji kultury z dotychczasowej „Ośrodek Kultury w Oławie” na „Centrum Sztuki w Oławie”. Mocą § 3 uchwały nadano Centrum Sztuki w Oławie statut w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

W rozdziale III statutu zamieszczono regulacje dotyczące zarządzania i organizacji tą instytucją. Zgodnie z § 8 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

W oparciu o powyższe ustalono, że przyjęty przez Radę Miejską statut nie zawiera postanowień dotyczących sposobu powołania organów instytucji kultury – Centrum Sztuki w Oławie, wbrew wyraźnie sformułowanej dyspozycji, wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Wolą ustawodawcy to statut wskazuje, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określa sposób ich powoływania.

Tymczasem w odniesieniu do dyrektora Centrum Sztuki w Oławie uchwała odsyła jedynie do ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, co samo w sobie jest oczywiście błędne, bowiem ustawa ta, jako akt nowelizujący ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie reguluje trybu i zasad powoływania dyrektora instytucji kultury. Trzeba pamiętać, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (tak G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r.; komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Tym samym Rada Miejska w Oławie, stanowiąc w temacie sposobu powołania organu zarządzającego Centrum Sztuki w Oławie, powinna uwzględnić przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 15 – 16) oraz ewentualnie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. z 2004 r. nr 154 poz. 1629).

Niezależnie jednak od powyższego przyjęte rozwiązanie, polegające na odesłaniu do regulacji ustawowych w zakresie trybu i zasad powoływania dyrektora Centrum Sztuki w Oławie, skutkuje uchybieniem jej art. 13 ust. 2 pkt 3. Z przepisu tego należy wywieść, że to statut tej instytucji, nadany uchwałą Rady Miejskiej w Oławie, powinien rozstrzygać, w jaki sposób powołany zostanie organ zarządzający. Ustawa dopuszcza możliwość powołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora na czas określony 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 ust. 1 ustawy) lub też wyłonienia kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii, przeprowadzanego na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Zdaniem organu nadzoru to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie. Wskazuje na to przede wszystkim ustrojowy charakter tego typu aktu, mający rozstrzygające znaczenie dla podstaw działalności danej jednostki organizacyjnej (na podstawie art. 134 ust. 1 ustawy). Trzeba także mieć na względzie, że brak szczegółowych regulacji w zakresie sposobu powoływania dyrektora Centrum Sztuki w Oławie pozostawia to zagadnienie do swobodnego uznania organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury w zakresie powołania organu zarządzającego instytucją kultury (na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym), podczas gdy z art. 15 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja Rady Miejskiej do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego. Z powyższego wynika zatem właściwość organu stanowiącego Gminy do ustalenia, czy dyrektor Centrum Sztuki w Oławie będzie powoływany w drodze konkursu. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r. II SA/Sz 523/11 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stwierdzone uchybienie musi skutkować stwierdzeniem nieważności załącznika nr 1 do uchwały w całości, bowiem polega ono na niewyczerpującym wypełnieniu normy kompetencyjnej. Nie znajdzie tu zastosowania § 119 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), pozwalający na wydanie więcej niż jednego aktu prawa miejscowego w sytuacji, gdy jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne. Z przepisów sta-

nowiących podstawę prawną do wydania uchwały wynika jednoznacznie, że określenie organizacji instytucji kultury powinno być uregulowane w jednym akcie prawnym - statucie.

W § 18 załącznika nr 1 do uchwały przyjęto natomiast, że dyrektor corocznie, w terminie do 3 miesięcy po dniu bilansowym, przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe za poprzedni rok kalendarzowy, które podlega zatwierdzeniu przez Burmistrza. Zapis taki w sposób istotny narusza art. 265 pkt 2 w związku z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, na podstawie których samorządowa instytucja kultury przedstawia właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym. Nie dysponując stosownym upoważnieniem Rada Miejska uregulowała zatem tryb składania sprawozdania finansowego w sposób całkowicie odmienny niż przewidział to ustawodawca we wskazanych wyżej przepisach, dodatkowo modyfikując przepis rangi ustawowej. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Dodatkowo należy stwierdzić nieważność § 7 uchwały, w którym wejście w życie uchwały uzależniono od jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, ponieważ z uwagi na stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały, w którym zamieszczono statut instytucji kultury, brak podstaw do uznania jej za akt prawa miejscowego. Niezakwestionowane przez organ nadzoru regulacje uchwały nowelizują bowiem jedynie akt założycielski instytucji kultury poprzez zmianę jej nazwy i jako takie nie są przepisami powszechnie obowiązującymi. Na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniającego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych, kontrolowaną uchwałę można było zaliczyć do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego wyłącznie z uwagi na treść załącznika nr 1 do uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*