



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 listopada 2025 r.

Poz. 4704

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.169.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 uchwały oraz załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVIII/92/2025 Rady Gminy Wizna z dnia 21 października 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą "Gminny Ośrodek Kultury w Wiźnie" oraz nadania jej statutu.

UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2025 r. Rada Gminy Wizna podjęła uchwałę Nr XVIII/92/2025 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą "Gminny Ośrodek Kultury w Wiźnie" oraz nadania jej statutu. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 października 2025 r. W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako „ustawa”, gdyż statut przyjęty badaną uchwałą nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w tym przepisie oraz dopuszcza jego niedozwoloną modyfikację.

Wedle art. 13 ust. 1 ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy 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.

W świetle wyżej przytoczonych przepisów zauważyć należy, iż statut utworzonej przez organizatora instytucji kultury obligatoryjnie zawierać musi każdy z określonych ustawowo elementów. Z analizy treści art. 13 ust. 2 ustawy wynika również, iż ustawowe wyliczenie ma charakter enumeratywny. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią „statut zawiera”. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze iuris cogentis, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Wobec powyższego, organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu, jednocześnie nie wykraczając poza przyznaną mu ustawowo delegację.

Z konstytucyjnej zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Tym samym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20).

Analiza postanowień statutu, dotyczących określenia zakresu działalności, wskazuje iż Rada Gminy uwzględniając dyspozycję normy prawnej art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić zakres działalności (zadania) instytucji kultury, jaki instytucja będzie realizować. Natomiast określenie zakresu działalności instytucji poprzez wskazanie we wstępie do wyliczenia w § 2 ust. 3 Statutu sformułowania: „w szczególności” powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jaki jest zakres działalności Gminnego Ośrodka Kultury w Wiźnie.

Podobnie w § 3 Statutu Rada podjęła próbę uregulowania materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczącej prowadzenia przez GOK działalności innej niż kulturalna (jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić). W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, gdyż dotyczy jedynie działań przyszłych i potencjalnych – w zakresie możliwości prowadzenia przez GOK działalności innej niż kulturalna. Rada Gminy Wizna, poprzez posłużenie się sformułowaniem: „może prowadzić,” nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy utworzona instytucja kultury będzie prowadziła działalność szczegółowo opisaną w § 3 Statutu. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, iż dany GOK będzie realizował taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 Statutu jest nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy samorządowa instytucja kultury Gminny Ośrodek Kultury w Wiźnie będzie prowadziła działalność inną niż kulturalna, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 4 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, że „Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Wizna”. Zgodnie z 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 i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16. Z przytoczonych przepisów ustawy wynika, iż zasadą jest wyłanianie dyrektora instytucji kultury po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Wyjątek zaś stanowi sytuacja, w której wyłonienie kandydata na dyrektora instytucji kultury następuje w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 ustawy. Z porównania regulacji ustawowej z treścią § 4 ust. 2 Statutu wynika, że Rada Gminy Wizna dokonała modyfikacji przepisów określających tryb powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury, pomijając spełnienie wymogu, jakim jest zasięgnięcie opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12, w którym Sąd wskazał, iż „ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgania opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji. Ma to o tyle znaczenie, że w związku ze specyfiką działania takich instytucji kultury, konieczna jest współpraca ze stowarzyszeniami bądź innymi organizatorami, które działają w dziedzinie kultury. Z tego też względu nie bez znaczenia jest opinia takich organizacji przy ustalaniu obsady stanowiska dyrektora instytucji kultury”.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Wizna nie wypełniła delegacji art. 13 ust. 3 ustawy, pomijając określenie w badanym statucie sposobu powoływania organu zarządzającego Gminnym Ośrodkiem Kultury w Wiźnie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, stwierdził: „*W ocenie Sądu, jeśli nie byłoby konieczności wyboru przez organ stanowiący i wskazania w statucie sposobu powołania czy wyłonienia dyrektora instytucji kultury czy też z woli ustawodawcy istniałaby możliwość pozostawienia pełnej swobody organizatorowi w tym zakresie, zupełnie zbędny byłby wymóg obowiązku określenia w statucie sposobu jego powoływania. (...) Zestawienie ww. przepisu z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazującym radę gminy jako organ stanowiący przekonuje, że to ten organ a nie organ wykonawczy ma zdecydować o materii, która powinna być określona w statucie jako prawo miejscowe zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. Zaznaczyć należy, że co do zasady Sąd podziela wyrażane w orzecznictwie ogólne stanowisko, że norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy. Jednakże, zdaniem Sądu, to odesłanie nie może niwelować obowiązku wybrania i określenia konkretnego sposobu powoływania w tym w wypadku dyrektora przez organ stanowiący. Z tego odesłania musiałoby wynikać jaki sposób został wybrany*”.

Reasumując, brak wskazania przez organ stanowiący, który z trybów ustanowienia zarządcy przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku przedmiotowej instytucji kultury, jest równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego (vide: wyrok NSA z 1 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 754/21).

Jednocześnie, Rada Gminy postanowiła w § 4 ust. 3 Statutu, iż „*Dyrektor może być wyłoniony w drodze konkursu. O przeprowadzeniu konkursu decyduje Wójt Gminy Wizna*”. W ocenie organu nadzoru brak konkretnych regulacji w zakresie sposobu powoływania dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Wiźnie i pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora – w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21).

Podkreślenia dodatkowo wymaga, iż Rada Gminy Wizna nie zrealizowała również w pełni delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Z uwagi na obligatoryjny charakter wszystkich elementów wskazanych w delegacji ustawowej nie ulega wątpliwości, iż ww. kwestia powinna zostać uregulowana w statucie. Powołanie organów doradczych w instytucjach kultury należy odczytywać nie jako możliwość przewidzianą dla organizatora, ale jako wymóg stawiany mu przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z ww. przepisem statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposoby ich powoływania. Przepis ten został sformułowany w sposób kategoryczny.

Kolejno, uregulowania zawarte w § 4 ust. 2 i 4 Statutu są ze sobą sprzeczne, bowiem z jednej strony Rada stanowi o powierzeniu zarządzania instytucją kultury w drodze powołania dyrektora (§ 4 ust. 2 Statutu), natomiast z drugiej stanowi o możliwości powierzenia przez Wójta zarządzanie ośrodkiem kultury osobie fizycznej lub prawnej (§ 4 ust. 4 Statutu) – zatem wskazane zostały dwa różne tryby powierzenia zarządzania instytucją kultury.

W § 4 ust. 5 Statutu, Rada Gminy Wizna uchwaliła, iż „*Wójt Gminy wykonuje wobec Dyrektora czynności z zakresu prawa pracy oraz jest jego zwierzchnikiem służbowym*”. Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 2 ustawy oraz modyfikuje art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Instytucja kultury posiada bowiem osobowość prawną, ma zapewnioną samodzielność podejmowania decyzji finansowych oraz wyłączona jest odpowiedzialność organizatora za zobowiązania instytucji kultury. Oznacza to, iż dyrektor kieruje działalnością instytucji kultury, reprezentuje ją na zewnątrz, jest za nią odpowiedzialny oraz podejmuje działania w ramach przyznanых w budżecie gminy środków. W konsekwencji, do dyrektora instytucji kultury nie ma zastosowania przepis art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż kierownik urzędu gminy (wójt, burmistrz, prezydent) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mają charakter kompletny i wyczerpujący, tym samym przepisy innych ustaw należy stosować w stosunku do instytucji kultury jedynie w takim zakresie, w jakim ustawa do nich odsyła, a jej przepisów nie można uzupełniać treścią przepisów innych ustaw, w sposób który ograniczałby samodzielność instytucji kultury. Wójt Gminy Wizna wykonuje wobec dyrektora gminnego ośrodka kultury czynności z zakresu prawa pracy, nie można jednak stwierdzić, iż ustawa umocowuje radę gminy

do rozszerzania tego pojęcia na funkcję zwierzchnika służbowego. Taka interpretacja przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest nieuprawniona.

Następnie, zgodnie z § 4 ust. 7 Statutu „*Dyrektor składa w imieniu GOK oświadczenia woli*”. Podnieść należy, iż kompetencje dyrektora instytucji kultury do składania oświadczeń woli w imieniu instytucji reguluje przepis art. 17 ustawy, zgodnie z którym, dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Przepis ten wyraża więc zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Należy zatem zauważyć, iż ani wskazany przepis art. 17, ani też art. 13 ust. 2 ustawy, nie upoważnił rady gminy do uregulowania w statucie GOK zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu instytucji. Kreowanie więc w Statucie GOK obowiązków dyrektora w tym zakresie jest modyfikowaniem zapisów ustawowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10 stwierdzając nieważność części uchwały rady gminy dotyczącej regulacji zasad dokonywania czynności prawnych w imieniu instytucji orzekł, iż: „*odnośnie zakresu podmiotowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, wskazać przyjdzie że organem zarządzającym instytucją kultury bezspornie jest jej dyrektor. Wynika to wprost z art. 17 ustawy, który stanowi, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy słusznie wywiódł, że zarządzanie instytucją kultury oznacza zarządzanie całą instytucją w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowanie zatrudnionymi pracownikami (por. uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, opubl. OSNP 2005 nr 9, poz. 123). Przepis ten statuuje zatem zasadę jednoosobowego zarządu i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora (...), ani przepis art. 13 ust. 2 ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu samorządowej jednostki kultury,(...). Z tego względu należy przyjąć, że ustawodawca nie upoważnił organizatora do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury*”.

Zgodnie z treścią § 8 Statutu „*Dyrektor corocznie przedkłada Wójtowi Gminy Wizna roczne sprawozdanie finansowe z działalności GOK w poprzednim roku kalendarzowym w celu jego zatwierdzenia*”. Niniejsza regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 29 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym roczne sprawozdanie finansowe instytucji kultury zatwierdza organizator. W przypadku samorządowej instytucji kultury roczne sprawozdanie finansowe zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 265 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) zgodnie, z którym 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. Tymczasem Rada Gminy Wizna uregulowała tryb składania sprawozdania finansowego w sposób odmienny niż przewidział to ustawodawca we wskazanym wyżej przepisie, decydując że przedłożone zostanie roczne sprawozdanie finansowe z działalności GOK natomiast przepis ustawowy rozstrzyga o przedstawieniu organizatorowi sprawozdania z wykonania planu finansowego.

Podsumowując, akty prawa miejscowego wydane przez organ stanowiący mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a ich zakres regulacji jest wyznaczony ramami udzielonego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska