



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 4520

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.355.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153)

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Rady Gminy Adamówka Nr XVI/92/2025 z dnia 14 października 2025r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Centrum Kultury i Sportu w Adamówce i nadania jej statutu w części dotyczącej: § 3 w zakresie zwrotu „w szczególności”, § 6 ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 7, § 7 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 8, § 8 ust. 1 - ust. 4, § 8 ust. 5 w zakresie zwrotu „w szczególności” i lit. h oraz § 10 załącznika do ww. uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 października 2025r. Rada Adamówka podjęła uchwałę Nr XVI/92/2025 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Centrum Kultury i Sportu w Adamówce i nadania jej statutu. W załączniku do uchwały Rada uchwaliła Statut Centrum Kultury i Sportu w Adamówce zwany dalej „Statutem CKiS”.

W podstawie prawnej uchwały przytoczono art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024r. poz. 87). Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 października 2025r.

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru stwierdził, że część jej regulacji narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 10 listopada 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zwanej dalej „ustawą” instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Art. 13 ust. 2 ustawy stanowi zaś, że 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.

Przedstawione w ww. przepisie ustawy wyliczenie ma charakter wyczerpujący i winno być interpretowane ściśle. Z treści art. 94 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP wynika bowiem, iż akty prawa miejscowego są aktami wykonawczymi do ustawy, na podstawie której zostały wydane i nie mogą wykraczać poza zakres zawartego w tej ustawie upoważnienia ustawowego. Oznacza to, iż przy ustalaniu Statutu CKiS, Rada Gminy powinna wziąć pod uwagę wyłącznie te elementy, które są wskazane w przepisie art. 13 ust. 2 ustawy. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, albowiem wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte statutem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „statut zawiera”. Oznacza, że treść tego statutu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części. Taką samą wadą dotknięte są postanowienia aktu prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w cyt. art. 13 ust. 2 ustawy, ale są już uregulowane w ustawie bądź stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo normują te same kwestie w sposób odmienny. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W świetle powyższego, Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (por. wyrok NSA z 14.10.1998r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

W ocenie organu nadzoru, zapisy Statutu CKiS w części dotyczącej § 3 w zakresie zwrotu „w szczególności”, § 6 ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 7, § 7 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 8, § 8 ust. 1 - ust. 4 oraz § 8 ust. 5 w zakresie zwrotu „w szczególności” i lit. h, nie spełniają powyższych wymogów.

W § 3 Statutu CKiS (Rozdział II pn. Zakres działania i zadania Centrum Kultury i Sportu), Rada Gminy wskazała, że: „Do podstawowych zadań CKiS należy w szczególności: (...)”. Tym samym, określając zakres działalności CKiS, Rada wprowadziła do treści Statutu otwarty katalog zarówno działalności kulturalnej, jak i działalności innej niż kulturalna. Podobnie w § 8 ust. 5 Statutu CKiS (Rozdział V pn. Zasady gospodarki finansowej) Rada ustaliła, iż: „Źródłami finansowania działalności CKiS są w szczególności: (...)”, przy czym w tym ustępie lit. h tego przepisu wprowadziła zapis: „wpływy z innych źródeł”.

Powyższe oznacza, że Rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z art. 13 ust. 2 ustawy nie może bowiem zostać uznane ustanowienie zakresu działalności instytucji kultury i finansowania źródeł jej działalności w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady dodatkowych jeszcze przedmiotów działalności tej instytucji kultury czy też dodatkowych źródeł jej finansowania (por. wyroki WSA w Łodzi: z 23.07.2021r. sygn. akt II SA/Łd 203/21, z 05.04.2024r. sygn. akt II Sa Łd 143/24).

W § 6 Statutu CKiS (Rozdział III pn. Organy zarządzające oraz sposób ich powoływania) Rada postanowiła, iż: „Dyrektor działa samodzielnie w zakresie określonym przepisami prawa, niniejszym statutem oraz innymi regulacjami wewnętrznymi.” (ust. 2), „Czynności z zakresu prawa pracy wobec Dyrektora wykonuje Wójt Gminy Adamówka.” (ust. 4), „Do zadań Dyrektora należy w szczególności: a) kierowanie bieżącą działalnością CKiS i nadzorowanie realizacji jego zadań statutowych, reprezentowanie CKiS na zewnątrz, c) gospodarowanie środkami finansowymi i mieniem pozostającym w dyspozycji CKiS, d) sporządzanie i przedkładanie wymaganych sprawozdań z działalności CKiS, e) wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników CKiS.” (ust. 5), „Organizację wewnętrzną CKiS określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Organizatora.” (ust. 7).

Przytoczone wyżej zapisy § 6 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 Statutu CKiS wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 13 ust. 2 ustawy.

Zaznaczyć trzeba przy tym, że zadania dyrektora instytucji kultury zostały określone w art. 17 ustawy, w myśl którego dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na

zewnątrz. Jednocześnie ani przepis art. 13 ust. 2, ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących zasad działania dyrektora ośrodka kultury. Z tego względu należy przyjąć, że ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury (por. wyrok WSA w Opolu z 10.01.2011r. sygn. akt II SA/Op 459/10). Dodatkowo, regulacja statutu zawarta w § 6 ust. 2 nie ma charakteru prawotwórczego, gdyż nie określa żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu gminy do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury, a wyłącznie informacyjny (taka regulacja stanowi naruszenie reguł prawidłowej legislacji).

Ponadto, w odniesieniu do zapisu § 6 ust. 4 Statutu CKiS należy wskazać, że przedmiotowa kwestia stanowi materię uregulowaną w art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Z brzmienia ww. przepisów wynika, iż organ wykonawczy gminy zatrudnia i zwalnia oraz wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. CKiS jest samorządową instytucją kultury, a jej Dyrektor jest kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z 23.04.2015r. sygn. akt IV SA/Po 1320/14). W świetle powyższego oceniana regulacja jest zbędna, z uwagi na fakt, że stanowi w istocie powtórzenie w treści Statutu regulacji zawartych w aktach rangi ustawowej.

Odnosząc się natomiast do regulacji § 6 ust. 7 Statutu CKiS, zdaniem organu nadzoru przepis ten narusza art. 13 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym 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. Przepis art. 13 ust. 3 wymaga bowiem, aby regulamin organizacyjny nadany został przez dyrektora instytucji kultury po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Równocześnie opinia ta nie musi być pozytywna.

Tymczasem w przedmiotowym Statucie CKiS Rada Gminy Adamówka nie wprowadziła wymogu uzyskania opinii, działających w tej instytucji - organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Nawet przyjmując założenie, że aktualnie w instytucji kultury nie działają żadne organizacje związkowe czy też stowarzyszenia twórców, nie można wykluczyć, iż takie organizacje związkowe czy też stowarzyszenia twórców będą funkcjonować w czasie podejmowania bądź zmiany Regulaminu organizacyjnego CKiS. W konsekwencji, zapis § 6 ust. 7 Statutu CKiS stanowi modyfikację regulacji ustawowej. Poza tym, podejmowana przez Radę uchwała jest aktem prawa miejscowego, musi ją zatem cechować abstrakcyjność i generalność norm prawnych zawartych w jej przepisach. Orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa.

Z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy wprowadzone zostały również unormowania § 7 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 8 Statutu CKiS (Rozdział IV pn. Organy doradcze oraz sposób ich powoływania). Postanowienie te dotyczą szczegółowych zadań organu doradczego Dyrektora CKiS, tj. Rady Programowej (§ 7 ust. 3), jej składu w odniesieniu do Dyrektora (§ 7 ust. 5), przypadków odwołania członka Rady Programowej (§ 7 ust. 7), a także kwestii nieprzysługiwania członkom Rady diet i zwrotu kosztów za udział w pracach Rady (§ 7 ust. 8).

Zdaniem organu w ramach delegacji ustawowej zawartej w powołanym wyżej art. 13 ust. 2, Rada była zobligowana określić jedynie sposób powoływania organów doradczych, w tym sposób ustalania ich składu. Oznacza to, że pozostałe kwestie objęte regulacjami Statutu CKiS wykraczają poza upoważnienie ustawowe. W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że na mocy art. 13 ust. 3 ustawy dyrektorowi posiada kompetencję do nadania zarządzanej przez niego instytucji kultury regulaminu organizacyjnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, iż w ramach wspomnianego regulaminu doprecyzowane mogą zostać, m.in. kwestie odnoszące się do zadań i zasad działania organów doradczych, w tym regulacje dotyczące np. diet.

Z kolei w § 8 ust. 1 - ust. 4 Statutu CKiS (Rozdział V pn. Zasady gospodarki finansowej) Rada postanowiła uregulować materię już objętą przepisami ustawy.

-§ 8 ust. 1 Statutu CKiS przewiduje, że „Organizator zapewnia środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności CKiS, w tym na utrzymanie obiektu, w którym prowadzona jest ta działalność”. W § 8 ust. 2 Rada ustaliła, iż „Wysokość rocznej dotacji na działalność CKiS ustala Rada

Gminy”. Z kolei w § 8 ust. 3 wprowadzono zapis: „Podstawą gospodarki finansowej CKiS jest plan finansowy ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji udzielonej przez Organizatora”. W dalszej kolejności Rada postanowiła, że „Dyrektor CKiS przedstawia Wójtowi Gminy Adamówka informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze oraz sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego, zgodnie z odrębnymi przepisami” (w § 8 ust. 4).

Powyższe zapisy Statutu CKiS należy ocenić jako wkroczenie organu stanowiącego w materię podlegającą regulacji na poziomie ustawowym. Podkreślić trzeba, że ogólne zasady gospodarki finansowej instytucji kultury ustawodawca określił w Rozdziale 3. Przy czym art. 33 ustawy odsyła w zakresie nieuregulowanym w ustawie - do ustawy o rachunkowości, a do gospodarki finansowej - przepisy o finansach publicznych.

Zgodnie zaś art. 12 ustawy organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Jednocześnie art. 28 ust. 3 ustawy stanowi, że: „Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.”

Poza tym, organ nadzoru wskazuje, że Rada zmodyfikowała art. 12 ustawy.

W § 10 Statutu CKiS Rada wprowadziła następujący zapis: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym statutom mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.” W ocenie organu nadzoru, taka regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z § 10 Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Statut - załącznik do uchwały, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 10 Statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok NSA z 11.09.2012r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012r. sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepis hierarchicznie wyższy”.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że normując kwestię działalności innej niż kulturalna, tj. działalności gospodarczej w § 8 ust. 6 Statutu CKiS, Rada posłużyła się sformułowaniem „może prowadzić”. Tym samym wskazana regulacja Statutu dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości prowadzenia przez CKiS działalności gospodarczej Statut CKiS jako akt prawa miejscowego powinien zawierać jednoznaczne postanowienie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli ta instytucja w ogóle zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że CKiS będzie prowadzić taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Poza tym posłużenie się przez Radę pojęciem „może prowadzić” sugeruje, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości. Oznacza to, że regulacja § 8 ust. 6 Statutu jest nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący nie określił jednoznacznie czy Centrum Kultury i Sportu w Adamówce, będzie prowadzić działalność gospodarczą.

Reasumując należy stwierdzić, że zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i orzecznictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wydając akty prawa miejscowego, winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że

organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja częściowo reguluje tryb prawodawczy, częściowo odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym, gdzie dokonano podziału na dwie kategorie - akty wykonawcze i akty porządkowe. W przypadku aktów wykonawczych, podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ stanowiący musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/92/2025 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Centrum Kultury i Sportu w Adamówce i nadania jej statutu w części wskazanej na wstępie, jest w pełni uzasadnione, gdyż przedmiotowe zapisy naruszają w sposób istotny przepisy art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**