



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 września 2025 r.

Poz. 4218



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.247.2025

Lublin, dnia 24 września 2025 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/101/2025 Rady Gminy Rachanie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Rachaniach, w części obejmującej § 4 ust.1, § 9 ust. 2, § 10 oraz §12 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/101/2025 Rady Gminy Rachanie z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Rachaniach, w części obejmującej § 4 ust.1, § 9 ust. 2, § 10 oraz § 12 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/101/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2025 r.

Działając na podstawie m. in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 87) Rada Gminy Rachanie nadała Statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Rachaniach, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. W myśl art. 13 ust. 2 ww. 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 § 4 ust. 1 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: "*Organizatorem Ośrodka jest Rada Gminy w Rachaniach sprawujący nadzór nad jego działalnością za pośrednictwem Wójta Gminy i Komisji Oświaty i Kultury*".

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało przyjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do przepisów tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2).

Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 1 ww. ustawy, podmioty tworzące instytucje kultury, o których mowa w art. 8 i 9, zwane są organizatorami.

Organizatorem instytucji kultury utworzonej przez gminę jest zatem gmina, a nie Rada Gminy.

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

Z dokonaniem wpisu do rejestru instytucja kultury nabywa osobowość prawną i staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może samodzielnie występować w obrocie prawnym.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. akt I SA/Gd 479/02: *"Instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9-11 i 13-14 cyt. ustawy uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę"*.

Co prawda instytucja kultury funkcjonuje w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na jej działalność, jednakże to dyrektor kieruje jej działalnością, podejmując działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków (art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

W świetle powyższych przepisów ustawowych, postanowienie Statutu przyznające Radzie Gminy, Wójtowi oraz Komisji Oświaty i Kultury nadzór nad ośrodkiem kultury nie znajduje prawnego uzasadnienia.

Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez radę za pośrednictwem wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) nad gminnym ośrodkiem kultury jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny (zob. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21).

Postanowienie, na mocy którego nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad instytucją kultury sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Takie postanowienie Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV Po/1643/20).

O sprzeczności z prawem regulacji statutu instytucji kultury, przyznającej organowi wykonawczemu uprawnienie w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji kultury wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 147/24: *"Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nad domem kultury jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Zasadnie więc zarzuca strona skarżąca kasacyjnie, że § 5 ust. 1 Statutu wykracza poza delegację ustawową i daje organowi wykonawczemu kompetencje nieprzewidziane w żadnej z ustaw, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa"* (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 41/20; wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21).

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie "nadzór" nie posiada definicji legalnej, a doktryna prawa, kompetencji polegającej na "sprawowaniu nadzoru" przypisuje szereg daleko idących uprawnień, zarówno w zakresie kontrolowania nadzorowanego podmiotu, jak również możliwości żądania konkretnego postępowania.

W konsekwencji stwierdzić należy, że z brzmienia § 4 ust. 1 Statutu, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organów gminy w zakresie przyznanych tak kompetencji jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Rady i Wójta miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Przyznanie Radzie Gminy i Wójtowi kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury stanowi nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej.

W § 9 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, że „*Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy*”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej 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 zatem, że 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 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z porównania przepisów ustawowych z treścią § 9 ust. 2 Statutu wynika, że Rada Gminy Rachanie dokonała modyfikacji przepisów ustawowych określających tryb powołania i odwołania dyrektora domu 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. Tym samym kwestionowana regulacja § 9 ust. 2 Statutu w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

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.

Zgodnie z treścią § 10 Statutu „*Organizację wewnętrzną Ośrodka określa Regulamin Organizacyjny nadany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem, 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.

Z zestawienia cyt. przepisu ustawy z treścią § 10 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury opinii podmiotów wskazanych w ustawie.

Tym samym postanowienie § 10 Statutu w sposób istotny narusza art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.

Należy przy tym zauważyć, że wskazane naruszenie prawa ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, z uwagi na charakter kwestionowanego aktu i posiadany przez niego walor

abstrakcyjności. Zapisy zawarte w statucie instytucji kultury nadawanym w drodze uchwały organu stanowiącego gminy nie mogą wspomnianych kwestii regulować w sposób odmienny, niż czyni to ustawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Przepisy powszechnie obowiązujące powinny być formułowane w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest możliwe uznanie za zgodnego z prawem takiego przepisu aktu prawa miejscowego, który w pewnych okolicznościach faktycznych odpowiada regulacjom ustawowym, a w innych nie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 650/10).

Zgodnie z § 12 Statutu, Dyrektor i pracownicy Gminnego Ośrodka Kultury powinni posiadać kwalifikacje odpowiednie do zajmowanych stanowisk określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczącym wymagań kwalifikacyjnych, trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w placówkach kultury.

W ocenie organu nadzoru § 12 Statutu został przyjęty bez podstawy prawnej, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawa upoważnia Radę Gminy wyłącznie do określenia organów zarządzających i doradczych instytucji kultury oraz sposobu ich powoływania, a nie do stanowienia w sprawach kwalifikacji dyrektora i pracowników instytucji kultury.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, Sąd wskazał, że *"Zgodnie z art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Skoro Teatr po wpisie do rejestru jest osobą prawną to przytoczone uregulowania ustawy są wystarczające do stwierdzenia, kto jest osobą uprawnioną do zatrudnienia pracowników tej instytucji. Nie są zatem potrzebne jakiekolwiek uzupełniające zapisy w statucie Teatru, tym bardziej, że brak również do tego podstaw w zamkniętym wyliczeniu dotyczącym regulacji statutowych zawartych w art. 13 ust. 2 ustawy."*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, podkreślił zaś, że *"Nie ulega wątpliwości, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który zawierać ma wyrażnie wskazaną w ustawie treść. Katalog spraw jakie stanowią treść statutu jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem "w szczególności" pozwalającym uchwalodawcy na poszerzanie zawartości aktu."*

Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała Rady Gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), co oznacza, że musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

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.

Pobocznie należy dodać, że rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i trybu stwierdzania kwalifikacji uprawniających do zajmowania określonych stanowisk w niektórych instytucjach kultury, dla których organizatorem jest administracja rządowa lub jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 26, poz. 234), do którego odwołuje się kwestionowany zapis § 12 utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2012r.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/101/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rachanie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rachanie