



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 5400



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.324.2025

Lublin, dnia 2 grudnia 2025 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/187/2025 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 29 października 2025 r. w sprawie nadania statutu Bychawskiemu Centrum Kultury, w części obejmującej § 2 ust. 4 oraz § 8 ust. 1 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 XX/187/2025 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 29 października 2025 r. w sprawie nadania statutu Bychawskiemu Centrum Kultury, w części obejmującej § 2 ust. 4 oraz § 8 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XX/187/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 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 Miejska w Bychawie nadała Statut Bychawskiemu Centrum Kultury, 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.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 4 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, *Bezpośredni nadzór nad BCK sprawuje Burmistrz Bychawy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem została przyjęta bez podstawy prawnej.

Stosownie do przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 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).

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 Burmistrzowi bezpośredni nadzór nad ośrodkiem kultury nie znajduje prawnego uzasadnienia.

O sprzeczności z prawem regulacji statutu instytucji kultury, przyznającej organowi wykonawczemu uprawnienie w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji kultury wypowiedział się 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. prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 41/20, LEX nr 3067935; wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21, wyrok NSA z 18.01.2022 r., III OSK 891/21, LEX nr 3331083).”

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 na podstawie § 2 ust. 4 Statutu, zgodnie z którym „Bezpośredni nadzór nad BCK sprawuje Burmistrz Bychawy”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organu wykonawczego w zakresie przyznanych tak kompetencji jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Burmistrza 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 Burmistrzowi 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 § 8 ust. 1 Statutu przyjęto, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”.

Powyższy zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu § 8 ust. 1 Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje

przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Bychawie, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 8 ust. 1 Statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. 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 WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06; wyrok NSA z 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: „*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 rządu. 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 przepisy hierarchicznie wyższe*”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/187/2025 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) Burmistrz Bychawy
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Bychawie