



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 7556

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.703.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2025 r.

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 XVIII/137/2025 Rady Gminy Psary z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zmiany nazwy i statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2025 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr XVIII/137/2025 w sprawie zmiany nazwy i statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary.

Uchwała ta sprowadza się do następującej treści:

§ 1. 1. Zmienić dotychczasowy zapis nawy instytucji kultury z „Gminnego Ośrodka Kultury Gminy Psary” na nową nazwę „Gminny Ośrodek Kultury i Sportu Gminy Psary”.

2. Nadać statut Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Traci moc uchwała nr XIX/219/2012 Rady Gminy Psary z dnia 31 maja 2012 roku w sprawie nadania statutu Gminnego Ośrodka Kultury Gminy Psary.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Psary.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Na treść uchwały składa się również załącznik do uchwały zatytułowany: Statut Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary.

Uchwałę prawidłowo doręczono organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, z przyczyn opisanych poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 pkt 9 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 9, art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. *Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.*

2. *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.*

3. *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.*

W ocenie organu nadzoru, z powołanych wyżej przepisów ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności”, pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Tym samym brak któregośkolwiek z wyżej wymienionych obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej jako: *Konstytucja RP*) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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 wskazanej wyżej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 8 ust. 2 Statutu nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada Gminy w przywołanej wyżej regulacji Statutu wskazała, co następuje: *Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Psary w oparciu o obowiązujące w tym względzie przepisy.*

Należy zaznaczyć, że wolą ustawodawcy statut instytucji kultury, nadawany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje trzy tryby powołania dyrektora instytucji kultury. 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 wyłonienie kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto, na podstawie art. 15a ust. 1 ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją.

Mając na uwadze powyższe przepisy ustawy, w założeniu ustawodawcy swoboda organu wykonawczego w wyborze jednego z przewidzianych w ustawie trybu powołania dyrektora została ograniczona na rzecz

organu stanowiącego i to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w § 8 ust. 2 Statutu niedookreślonej regulacji o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji: *w oparciu o obowiązujące w tym względzie przepisy*. – jest niewystarczające, gdyż wprost nie wskazano jednego z trybów określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, jest równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego. Brak konkretnych regulacji w zakresie – sposobu powoływania dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary, zwanego dalej: GOKiS, pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika wprost kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego, a pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora – w istocie wypaczyłoby sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako CBOSA).

Kolejno, należy wskazać na § 6 Statutu, który w ocenie organu nadzoru istotnie narusza przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy. W § 6 Statutu Rada Gminy postanowiła: *§ 6 GOKiS może na zasadach określonych w odrębnych przepisach realizować takie zadania jak:*, po czym wymieniła przykładowe zadania GOKiS.

Rada Gminy na podstawie 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 posłużenie się sformułowaniem: „takie zadania jak:” – bez enumeratywnego wymienienia tych zadań – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jaki jest zakres działalności przedmiotowego GOKiS, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Statut zakres działalności wskazanej wyżej instytucji kultury. Tymczasem, ustawodawca w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o zakresie działalności instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej instytucji. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu), nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej instytucji, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła zatem prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Organ stanowiący gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy posiada wyłącznie kompetencję do określenia sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury a nie sposobu jego odwołania. Wobec powyższego, § 8 ust. 2 Statutu (w zakresie dotyczącym odwołania dyrektora Ośrodka) został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W § 1 Statutu Rada postanowiła:

Gminny Ośrodek Kultury i Sportu Gminy Psary, zwany dalej GOKiS został utworzony i działa na mocy:

– *Uchwały Gminnej Rady Narodowej Nr VI/23/75 z dnia 10 marca 1975r.*

– *Ustawy z dnia 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej / tekst jednolity Dz.U. z 2024 roku, poz.87 /*

– *Ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym /tekst jednolity Dz. U. z 2025 roku, poz. 1153/*

– *niniejszego statutu*

– *oraz innych przepisów prawa.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 Statutu w zakresie, w jakim zawiera wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Ośrodek wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązowaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt II OSK 1782/18, publ. CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego (por. art. 94 Konstytucji RP). Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązowaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 Statutu, istotnie naruszyła prawo, to jest art. 13 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Kolejno, nawet gdyby uznać, że powyższy przepis uchwały ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym - pozbawionych charakteru normatywnego. Z tych względów przepis § 1 Statutu we wskazanym powyżej zakresie należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Należy jednocześnie wskazać, że podstawy działania instytucji kultury zostały już określone w art. 13 ust. 1 ustawy (który był już cytowany powyżej), a są to: akt o ich utworzeniu oraz statut nadany przez organizatora. W treści § 1 Statutu Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji wyżej wymienionego przepisu ustawy, wykraczając poza materię regulowaną na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy.

Podobnie § 3 ust. 2 Statutu, wskazujący, że: 2. *GOKiS posiada osobowość prawną z mocy wpisu do rejestru instytucji, prowadzonego przez Urząd Gminy w Psarach, pod numerem 4011/2/92, należy ocenić jako mający charakter wyłącznie informacyjny, ponieważ zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy: Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.* Charakter informacyjny posiada również § 3 ust. 3, zgodnie z którym: 3. *GOKiS używa pieczęci o treści: Gminny Ośrodek Kultury i Sportu Gminy Psary Gródków, ul. Zwycięstwa 2 42-575 Strzyżowice.* W ocenie organu nadzoru informacja o treści pieczęci, jaką posługuje się GOKiS nie stanowi materii ustrojowej. Przedmiotowe postanowienia Statutu nie spełniają zatem standardów prawidłowej legislacji, co należy zakwalifikować jako naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Dokonując analizy kwestionowanego przepisu § 3 Statutu należy wskazać na niezgodność z prawem jego ustępu 4. Zgodnie z jego treścią:

4. *Placówkami bezpośrednio podległymi GOKiS są:*

- *Ośrodek Kultury w Gródkowie, ul. Zwycięstwa 2, 42-575,*
- *Ośrodek Kultury w Sarnowie im. Ireneusza Wikarka, ul. Szkolna 3, 42-512,*
- *Ośrodek Kultury w Preczowie, ul. Dębowa 1, 42-512,*
- *Ośrodek Kultury w Dąbiu, ul. Poczтовая 34A, 42-504,*

- *Ośrodek Kultury w Goląszy Górnej 21, 42-504,*
- *Ośrodek Kultury w Górze Siewierskiej, ul. Szopena 5, 42-575,*
- *Ośrodek Kultury w Strzyżowicach, ul. Belna 1, 42-575,*
- *Ośrodek Kultury w Malinowicach ul. Szkolna 23, 42-512,*
- *Świetlica Wiejska w Brzękowicach Górnych 2, 42-504.*

Powyższe uregulowanie normuje kwestie dotyczące struktury organizacyjnej GOKiS, ponieważ wymienione w zacytowanym przepisie placówki: „ośrodki kultury” oraz „świetlica” nie stanowią odrębnych jednostek organizacyjnych gminy.

Nie ulega wątpliwości, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który zawierać ma wyraźnie wskazaną w ustawie treść. Zawarcie w statucie innych regulacji treściowo odmiennych, aniżeli wskazane w art. 13 ust. 2 ustawy stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Poza statutem pozostaje więc regulacja organizacji wewnętrznej instytucji kultury. Z woli ustawodawcy kwestia ta regulowana jest regulaminem organizacyjnym, opracowanym przez dyrektora poza zaopiniowaniem przez organizatora oraz działające w niej organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców, co bezpośrednio wynika z art. 13 ust. 3 ustawy. Z tych też względów uchwałodawca, uchwalając statut instytucji kultury, nie był upoważniony do zamieszczania w nim przepisów dotyczących – struktury wewnętrznej instytucji.

Dalej należy wskazać, że § 7 Statutu, stanowiący, że: *Nadzór w zakresie organizacji i funkcjonowania GOKiS sprawuje Wójt Gminy Psary.* – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy nie jest upoważniona do regulowania organów nadzoru nad instytucją kultury. Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji np. organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury. Żaden przepis ustawy nie daje podstaw do sprawowania nadzoru m.in. przez Wójta Gminy nad instytucją kultury. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21, publ. CBOSA).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na przepis § 8 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym: *Gminnym Ośrodkiem Kultury i Sportu Gminy Psary zarządza Dyrektor, który reprezentuje go na zewnątrz, podejmuje samodzielnie decyzje i ponosi za nie pełną odpowiedzialność.*

Przedmiotowa regulacja, w zakresie w jakim wskazuje zadania dyrektora, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 ustawy. Zadania dyrektora instytucji kultury zostały określone w art. 17 ustawy, który stanowi, że: *Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.* Tymczasem ani przepis art. 13 ust. 2 ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących odpowiedzialności dyrektora za organizację czy funkcjonowanie instytucji kultury. W świetle powyższego, § 8 ust. 1 uchwały pozostaje sprzeczny z art. 17 ustawy oraz stanowi wykroczenie poza granice delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 ustawy.

Następnie, trzeba przywołać § 8 ust. 4 i 5 Statutu, zgodnie z którym:

4. *Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary może mieć jednego zastępcę, przy pomocy którego kieruje Gminnym Ośrodkiem Kultury i Sportu.*

5. *Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary powołuje i odwołuje zastępcę po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy Psary.*

W tym miejscu należy wskazać na art. 15 ust. 8 ustawy, który stanowi: *Statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania.*

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 8 ust. 4 i 5 Statutu materii przewidzianej w art. 15 ust. 8 ustawy dotyczącej utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora (jeżeli wolą Rady jest, aby w instytucji takie stanowisko czy stanowiska zostały utworzone). Jak wynika z brzmienia art. 15 ust. 8 ustawy, utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora ma, w odróżnieniu od pozostałych elementów określonych w art. 13 ust. 2 ustawy, charakter fakultatywny. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej

cytowane regulacje Statutu nie wypełniają prawidłowo delegacji z art. 15 ust. 8 ustawy, gdyż dotyczą jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może mieć jednego zastępcę”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy w ww. instytucji kultury zostanie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 15 ust. 8 ustawy, statut instytucji kultury określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania, jeżeli przewidziane zostało w statucie utworzenie stanowiska (stanowisk) zastępcy (zastępców) dyrektora. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że w GOKiS zostanie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących liczby stanowisk oraz trybu powoływania i odwoływania zastępcy czy zastępców dyrektora.

Dokonując oceny § 8 ust. 4 i 5 Statutu stwierdzić należy, że regulacje te są nieprecyzyjne (jednocześnie, co już wyżej podniesiono, nie wypełniają prawidłowo delegacji ustawowej), gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy w GOKiS zostanie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora. Powyższe regulacje Statutu należy uznać za naruszające zasady prawidłowej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji RP i zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Następnie, należy wskazać na § 9 Statutu, zgodnie z którym:

1. Pracowników GOKiS zatrudnia i zwalnia Dyrektor GOKiS.

2. Pracownicy powinni posiadać kwalifikacje właściwe dla zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji, określone w odrębnych przepisach.

3. Wynagrodzenia pracowników ustalone są w oparciu o Zakładowy Regulamin Wynagrodzenia pracowników GOKiS.,

oraz na § 8 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym: *Wysokość wynagrodzenia dla Dyrektora ustala Wójt Gminy Psary zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

Wskazane wyżej przepisy uchwały istotnie naruszają prawo, ponieważ wykraczają poza zakres upoważnienia. Powołanych wyżej regulacji Statutu nie można zaliczyć do materii ustrojowej, która powinna być uregulowana przedmiotowym Statutem. Nadto, przywołane przepisy nie mają ma charakteru prawotwórczego (nie określają żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu gminy do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury) a wyłącznie informacyjny (takie regulacje stanowią naruszenie reguł prawidłowej legislacji). Wymaga także zaznaczenia, że ustawodawca od art. 26a do art. 26f ustawy ustanowił przepisy dotyczące pracowników instytucji kultury, nadto od art. 31 do art. 31d ustawy ustanowił uregulowania dotyczące wynagradzania pracowników.

Kolejno, należy wskazać na § 10 Statutu, który stanowi, że: *Strukturę organizacyjną GOKiS, jego zadania oraz zasady funkcjonowania, określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii przez Wójta Gminy Psary.* Wskazany przepis Statutu został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż Rada na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy nie jest upoważniona do regulowania zasad nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury. Wymaga również zaznaczenia, że ustawodawca już w przepisie art. 13 ust. 3 ustawy (cytowany wyżej) określił zasady i podmioty właściwe do nadania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury, co oznacza, że Rada Gminy nie jest właściwa do określania tych kwestii. Nadto, Rada w § 10 Statutu dokonała modyfikacji ww. przepisu ustawy.

W tym miejscu ponownie należy zaznaczyć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, a przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Zatem Rada Gminy realizując kompetencję z art. 13 ust. 2 ustawy powinna jedynie określić w statucie instytucji kultury wymienione tam enumeratywnie elementy. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zostały podjęte następujące regulacje § 13 ust. 1-2 i 4 Statutu, dotyczące planu działalności GOK i sprawozdania z działalności GOK:

1. Gminny Ośrodek Kultury i Sportu Gminy Psary gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia i prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

2. *Podstawą gospodarki finansowej Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary jest plan finansowy ustalony przez Dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.*

4. *Wójt Gminy zatwierdza sprawozdanie finansowe za miniony rok budżetowy.*

Kolejno, realizując kompetencję z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, Rada powinna w statucie instytucji kultury określić jedynie źródła finansowania, a nie wszystkie zasady dotyczące gospodarki finansowej tej instytucji. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Nadto, należy wskazać, że zasady gospodarki finansowej zostały uregulowane przez ustawodawcę w Rozdziale 3 *Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury* ustawy.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać także ustanowione § 16-§ 18 Statutu postanowienia końcowe. Zgodnie z ich treścią: § 16. *Statut Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary nadaje Rada Gminy Psary.* § 17. *Zmiany w Statucie mogą być dokonane w trybie określonym dla jego nadania.* § 18. *Statut wchodzi w życie na zasadach przewidzianych prawem dla jego nadania.* Uchwała – nawet jeśli stanowi akt prawa miejscowego nie może kreować przepisów kompetencyjnych dla organów gminy (tu: do „nadawania” statutu instytucji kultury i jego zmiany) – ponieważ te wynikają bezpośrednio z ustawy. Statuty samorządowych (gminnych) instytucji kultury nadawane są uchwałą rady gminy – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym Rada Gminy o swojej kompetencji ustawowej nie może stanowić w uchwale. Podobnie skoro zasady wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje ustawa, ponowne stanowienie w tym zakresie w drodze uchwały jest niedopuszczalne.

Organ nadzoru sygnalizuje również, że nie było zasadne wprowadzanie § 18 Statutu (stanowiącego załącznik do uchwały, a więc będącego jej integralną częścią) przepisu określającego datę jego wejścia w życie, bowiem przepis określający datę wejścia w życie uchwały (całej – wraz z załącznikiem) został już zawarty w § 4 uchwały.

Wreszcie za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 1 ust. 1 uchwały, zgodnie z treścią którego Rada Gminy postanowiła: § 1. 1. *Zmienić dotychczasowy zapis nawy instytucji kultury z „Gminnego Ośrodka Kultury Gminy Psary” na nową nazwę „Gminny Ośrodek Kultury i Sportu Gminy Psary”.* Należy wskazać, że nadanie nazwy samorządowej instytucji kultury następuje wraz z jej utworzeniem w akcie założycielskim. Stosownie bowiem do treści art. 11 ust. 1 ustawy *Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2.*

Przepis art. 13 ust. 1 i 2 ustawy przewiduje, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy zawiera także nazwę. Ustawa nie przewiduje trybu zmiany nazwy w drodze odrębnej uchwały. Może więc to nastąpić w drodze zmiany uchwały założycielskiej i zmiany statutu instytucji kultury – bądź tylko poprzez zmianę samego statutu. Z uwagi na generalny charakter materii uchwały statutowej, zmiana nazwy instytucji kultury nie może przybrać formy jednostkowej normy prawnej, w której organ stanowi o zmianie tej nazwy. Brak bowiem do takiego działania stosownego upoważnienia w ustawie.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowy tytuł uchwały. Określając jej przedmiot Rada wskazała, że dotyczy ona *zmiany nazwy i statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary.* Tymczasem na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały samorządowa instytucja kultury, której dotyczy, nosiła nazwę: *Gminnego Ośrodka Kultury Gminy Psary.* Zmiana nazwy nastąpi dopiero w wyniku dokonania skutecznej zmiany aktu założycielskiego i statutu GOK-u. Tytuł uchwały wprowadza zatem w błąd, ponieważ odnosi się do nieistniejącej w gminie Psary jednostki organizacyjnej.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/137/2025 Rady Gminy Psary z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zmiany nazwy i statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Gminy Psary – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz