



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 lipca 2026 r.

WP-I.4131.194.2026

Rada Gminy Michałowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

Statutu Centrum Inicjatyw Kulturalnych, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały Rady Gminy Michałowice Nr XXIV/247/2026 z dnia 29 czerwca 2026 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie *Centrum Inicjatyw Kulturalnych* i nadania jej statutu, w zakresie ustaleń:

- § 6 ust. 3 pkt 1,
- § 9 ust. 2 zdanie wstępne w odniesieniu do sformułowania: „w szczególności”,
- § 9 ust. 2 pkt 8.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 czerwca 2026 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XXIV/247/2026 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie *Centrum Inicjatyw Kulturalnych* i nadania jej statutu.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Gminy Michałowice zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 15 lipca 2026 r. znak WP-I.4131.194.2026.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez organ stanowiący gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 1 Statutu *Centrum Inicjatyw Kulturalnych*, stanowiącego załącznik Nr 2 do kwestionowanej uchwały, w skład rady programowej wchodzi przedstawiciel Rady Gminy Michałowice.

Odnosząc się do kwestii delegowania przez Radę Gminy Michałowice przedstawiciela do organu doradczego Centrum należy podnieść, że jak wynika z poglądów doktryny: „*Organy doradcze instytucji kultury mogą pełnić dwie funkcje. Po pierwsze, służą one zapewnieniu merytorycznego wsparcia organom zarządzającym instytucji kultury, wykonując fachową kontrolę jej działalności, a tym samym zapewniając zgodność tej aktywności z wymogami merytorycznej wiedzy z poszczególnych dziedzin kultury i sztuki. Po drugie, wykonują one kontrolę społeczną działalności prowadzonej przez instytucję kultury, w konsekwencji zabezpieczając, by jej zasadnicze kierunki odpowiadały potrzebom użytkowników tego podmiotu. Stopień realizacji wymienionych funkcji został uzależniony od przyjętej przez organizatora koncepcji, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w określonym w statucie sposobie powoływania tego ciała. Inną rolę będzie bowiem realizował organ doradczy złożony z przedstawicieli nauki i wybitnych twórców kultury, inną zaś, gdy będzie składał się jedynie z osób reprezentujących użytkowników. (...) W każdym przypadku należy jednak przyjąć, że organ doradczy może działać jedynie w formach niewładczych, a zatem w szczególności takich, jak opinia, konsultacja czy rekomendacja. Nie można mu więc - w tym w statucie instytucji kultury - przypisać jakichkolwiek kompetencji wiążących organy zarządzające lub inne podmioty. Przykładowo wykluczone więc będzie wprowadzenie w statucie po stronie organu doradczego uprawnienia do zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.*” (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz, wyd. 2, 2016).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Warto w tym miejscu przywołać pogląd wyrażony w orzecznictwie sądowym dotyczący charakteru uprawnień kontrolnych rady gminy: „*Zgodnie z art. 15 ust. 1 w zw. z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Do jej zadań należy zatem także kontrola pracy wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. (...) Omawiany przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na podmiotowy zakres kontroli wykonywanej przez radę gminy. Zakres ten obejmuje wójta jako organ wykonawczy gminy oraz gminne jednostki organizacyjne.*” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2023 r. sygn. akt IV SA/Wr 25/23). Tym samym delegowanie przez organ kontroli przedstawiciela do organu doradczego instytucji kultury, nie znajduje oparcia w systemie prawa.

Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada może wpisać do statutu instytucji kultury tylko to, na co pozwala jej ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457, z późn. zm.), zwanej dalej „o.p.d.k.”. Na podstawie art. 13 ust. 2

o.p.d.k. statut zawiera: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, zakres działalności, organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, określenie źródeł finansowania, zasady dokonywania zmian statutowych oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Ustawa determinuje więc zamknięty katalog elementów statutu. Żaden przepis nie daje radzie gminy kompetencji do „rezerwowania” dla siebie miejsc w organach wewnętrznych instytucji kultury. Rada gminy, jak wykazano, jest organem stanowiącym i kontrolnym. Instytucją kultury zarządza natomiast dyrektor (art. 17 o.p.d.k.), który reprezentuje ją na zewnątrz i odpowiada za jej działalność. Wprowadzanie przedstawiciela Rady Gminy Michałowice do organu doradczego to niedozwolone wkraczanie w sferę zarządzania i bieżącego funkcjonowania instytucji. Podkreślenia wymaga, że instytucja kultury posiada odrębną od gminy osobowość prawną. Organ doradczy ma służyć dyrektorowi wiedzą merytoryczną, a nie stanowić narzędzie stałego nadzoru ze strony radnych.

Ponadto, przyjmując, że przedstawicielem Rady Gminy Michałowice będzie jeden z radnych, dojdzie do niedopuszczalnego konfliktu interesów. Każdy radny posiada bowiem indywidualne uprawnienia kontrolne wobec gminnych jednostek organizacyjnych. W opisanej sytuacji radny uzyskałby możliwość kontrolowania działalności jednostki, w której organach sam zasiada, co w praktyce oznacza kontrolę „samego siebie” i zaprzecza idei obiektywnego nadzoru.

Jednocześnie w przypadku, gdy przedstawicielem byłby radny wskazać należy, że brak podstaw do nakładania obowiązków na członków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, gdyż posiadają oni wolny mandat i nie są pracownikami organu administracji publicznej. Jak bowiem zasadnie zwrócił uwagę WSA w Krakowie w wyroku z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 625/07, mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. W rezultacie, za wyniki działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji.

W świetle powyższego, brak delegacji do powoływania radnego w skład organu doradczego instytucji kultury.

W § 9 ust. 2 zdanie wstępne oraz § 9 ust. 2 pkt 8 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały przyjęto:

„§ 9. 2. Prowadzenie działalności gospodarczej może odbywać się w szczególności poprzez:

8) prowadzenie działalności w innym zakresie uwzględniającym specyfikę oraz możliwości techniczne i organizacyjne Centrum Inicjatyw Kulturalnych w Komorowie.”.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 o.p.d.k. statut instytucji kultury musi zawierać „*postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić*”. Użycie przez Radę Gminy zwrotu „*w szczególności poprzez*” (wprowadzenie do wyliczenia) w połączeniu z pkt 8 „*prowadzenie działalności w innym zakresie*” oznacza, że organ stanowiący gminy stworzył otwarty katalog form działalności gospodarczej. Zarówno w doktrynie, jak i w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się, że upoważnienie do określenia w statucie działalności innej niż kulturalna zobowiązuje radę gminy do precyzyjnego, jednoznacznego i wyczerpującego (zamkniętego) wskazania rodzaju tej działalności. Statut nie może blankietowo cedować tego uprawnienia na dyrektora instytucji, pozwalając mu na samodzielne decydowanie o profilu działalności gospodarczej.

Uchwała w sprawie nadania statutu instytucji kultury stanowi akt prawa miejscowego, stanowiący źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze gminy. Z tego względu musi spełniać najwyższe standardy jednoznaczności. Sformułowanie mówiące o działalności „*w innym zakresie uwzględniającym specyfikę oraz możliwości techniczne i organizacyjne*” nie pozwala adresatom normy prawnej, ani organom nadzoru lub kontroli, na obiektywne ustalenie, jakie konkretnie czynności są dozwolone, a jakie nie. Wprowadza to stan niepewności prawnej i niesie ryzyko podejmowania przez instytucję kultury działań całkowicie niezwiązanych z jej podstawowym profilem ustrojowym.

Zgodnie z poglądem dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych, określenie działalności gminnego ośrodka kultury w formie katalogu otwartego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ nie pozwala na jednoznaczne określenie celu i zakresu tej działalności: „*O ile działalność inna niż kulturalna nie powinna być wymieniona szczegółowo, tak sformułowanie w treści statutu nie powinno pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienne interpretacja normy art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest nieuprawniona, gdyż otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności - jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję kultury na podstawie: "obowiązujących przepisów". Taki dualizm prawnych podstaw (o różnej mocy prawnej), prowadzenia działalności przez instytucję kultury jest, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, niedopuszczalny. (...) Nieuprawnione jest określenie innej działalności niż ta, do której została powołana instytucja kultury, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury*

może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej), ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut powinien to jasno, i precyzyjnie określać. Niedopuszczalne jest takie odesłanie do odrębnych przepisów w sytuacji, gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Zbyt ogólne określenie zakresu działalności gospodarczej instytucji kulturalnej powoduje niezgodność postanowień przedmiotowego statutu ze wskazanym przepisem.” (wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r. sygn. akt II OSK 2828/19).

W orzecznictwie przesądzono, że „Działalność inna niż kulturalna nie powinna być w statucie wymieniona szczegółowo, ale sformułowanie w treści statutu powinno nie pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienne interpretacja art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (jest nieuprawniona, gdyż otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności – jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję na podstawie "odrębnych przepisów" w oparciu o potrzeby społeczności.” (wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2864/16).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Michałowice w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/