



PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU

ul. Solna 10
61-736 POZNAŃ

Poznań, dnia 28 maja 2026 r.

RPW5623/2026-1P



EZD RP Urząd Miejski w Cybince

Data rejestracji: 2026-06-02
Data wpływu: 2026-06-02

2007-4.Pa.16.2026

Rada Miejska

w Cybince

ul. Szkolna 5

69-108 Cybinka

Wniosek prokuratora

**o zmianę uchwały Rady Miejskiej w Cybince nr XXIII/128/12 z 17
września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego
Ośrodka Kultury w Cybince**

Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze
(Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Miejskiej w Cybince Nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie
uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince

zarzucając jej:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) poprzez wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego

polegające na zamieszczeniu w § 1 pkt 1– 5 statutu zamkniętego wykazu aktów prawnych, z pominięciem uregulowań, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince,

- 2) istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) w § 3 ust. 2 statutu poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i przyznanie organizatorowi (Gminie Cybinka) kompetencji do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Kultury w Cybince, nieprzewidzianego w żadnej z ustaw,
- 3) istotne naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) poprzez powtórzenie zapisu ustawowego w § 4 ust. 1 statutu i wskazanie, że Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince posiada osobowość prawną,
- 4) istotne naruszenie prawa, tj. art. 17 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.), polegające na określeniu w § 8 ust. 1 i 2 statutu zadań i kompetencji organu zarządzającego (dyrektora), w sytuacji gdy zadania te i kompetencje określone są ustawowo, a przepis art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie upoważnia do regulowania tych kwestii w statucie,
- 5) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) polegające na powtórzeniu w § 9 statutu wymienionego przepisu przy określeniu przez dyrektora regulaminu organizacyjnego Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince z nieuprawnioną modyfikacją poprzez

pominięcie obowiązku zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w nim organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców,

- 6) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 457 t.j.) poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince,

a tym samym niewypełnienie w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów.

W związku z powyższym

wnoszę o:

zmianę wskazanej wyżej uchwały poprzez:

- 1) uchylenie lub zmianę § 1 pkt 1-5 statutu,
- 2) wyeliminowanie słów z § 4 ust. 1 statutu „posiada osobowość prawną”, z § 11 ust. 2 pkt 5 statutu „z innych źródeł”,
- 3) uchylenie § 3 ust. 2, § 8 ust. 1 i 2, § 9 statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Cybince, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.) podjęła uchwałę nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1902 z 26 października 2012 r.).

Przepisami materialnymi, mającymi zastosowanie w tej sprawie są: ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j. dalej: u.o.p.d.k) oraz ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.).

Zgodnie z art. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są m. in. ośrodki kultury, stosownie do art. 2 tej ustawy. Toteż do ośrodków kultury stosować należy u.o.p.d.k.

Jeżeli ośrodek kultury ma stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną, działać musi m. in. na podstawie statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Uchwała, regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego. Statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Analiza normatywna przepisu art. 13 ust. 1 i 2 u.o.p.d.k. upoważniającego do uchwalenia statutu wskazuje, że jest on uchwalany na podstawie ustawowej, generalnej klauzuli delegacyjnej. Ustawodawca nie zawarł w nim ścisłych wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, lecz nakazał, by instytucje kultury działały na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (por. wyrok WSA w Olsztynie z 1 marca 2022 r., II SA/O1 71/22, publ. CBOSA, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

W zakresie elementów formalnych, statut samorządowej instytucji kultury zawierać musi elementy wyszczególnione w art. 13 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 2 u.o.p.d.k., tj. (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, co do których przyjmuje się, że mają one charakter taksatywny.

Podkreślić należy, że elementy wymienione w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury (ośrodka kultury), dlatego też wszystkie muszą być w nim zawarte.

Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut.

Podkreślić należy, że użycie w ustawie sformułowania „statut zawiera”, świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy przy tym pamiętać, że statut jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu. Brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Takie też stanowisko odnośnie do statutów instytucji kultury wyrażono w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, wyroki WSA w Łodzi z 23 lipca 2021 r., II SA/Łd 203/21, z 6 marca 2024 r., II SA/Łd 31/24 i z 13 września 2024 r., II SA/Łd 402/24, z 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zdaniem skarżącego, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Cybince nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej, wynikającej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k. Prawodawca lokalny naruszył wymieniony przepis poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince, a tym samym nie wypełnił w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej ze wskazanego przepisu. Ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury (Ośrodka Kultury). Wobec powyższego nie może on - poprzez użycie sformułowania

„środki otrzymane z innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł finansowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „środki otrzymane z innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k., wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia.

Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie statutu, tj. § 11 ust. 2 pkt 5 bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła przywołane przepisy ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., II SA/Wr 152/22 i wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 143/24 i 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24).

Zapis ten otwiera możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego, samodzielnego określenia takich źródeł przez Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince. Tymczasem kompetencje do określenia konkretnych źródeł finansowania Ośrodka Kultury należą wyłącznie do Rady Miejskiej (organu stanowiącego), a miejscem ich wyłącznej regulacji jest statut.

Brak konkretnych regulacji w zakresie źródeł finansowania Ośrodka i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, to jest Burmistrzowi Miasta, wykonującemu zadania organizatora kultury, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 u.o.p.d.k. oraz art. 40-41 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika kompetencja Rady do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego.

Nadto, przepisy § 8 ust. 1 i 2 statutu zawierają też inne, istotne naruszenie prawa. Regulują w istocie zadania i kompetencje Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka

Kultury w Cybince. Zadania te i kompetencje określone są zaś ustawowo, w tym przede wszystkim w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 17), w ustawie o finansach publicznych, w Kodeksie pracy, w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o samorządzie gminnym. Art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań (a także i kompetencji) organu zarządzającego. Jeżeli ustawodawca chce, aby akt tworzący daną jednostkę zawierał zadania organu zarządzającego, to wyraża to wprost w delegacji ustawowej (np. wobec organów jednostek pomocniczych gmin – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., wobec organów szkoły publicznej – art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe) lub wskazuje na konieczność szczegółowego ustalenia organizacji funkcjonowania danej jednostki (np. w zakresie centrum usług społecznych – art. 12 ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21 (por. także wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24), zadania i kompetencje organu zarządzającego instytucją kultury określone są ustawowo, a art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań i kompetencji organu zarządzającego. Nie było więc podstaw do wprowadzenia w § 8 ust. 1 statutu zapisu, że „Dyrektor kieruje działalnością M-GOK, ponosi zań odpowiedzialność i reprezentuje go na zewnątrz”, gdyż kwestie te reguluje już art. 17 u.o.p.d.k.

Zwracam także uwagę, że w przepisie § 1 pkt 1-5 uchwały wskazano enumeratywnie zamknięty katalog przepisów, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince. Sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie zaś takiej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka kultury, jak w tym przypadku przepisów Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy, ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Tym samym o ile stanowiłoby nieistotne naruszenie prawa zamieszczenie katalogu przykładowego aktów prawnych („w szczególności”), na podstawie których działa dana

jednostka kultury, to już sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu „M-GOK jest wpisany do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Organizatora, posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową”, a zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Tym samym to z wymienionego przepisu ustawy, a nie uchwały wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury, a więc § 4 ust. 1 statutu zbędnie powtarza treść przepisu ustawowego (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21). Unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie, mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby bowiem do powstania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., III OSK 7094/21, WSA w Łodzi z 30 maja 2023 r., III SA/Łd 164/23).

Zauważam również, że § 3 ust. 2 statutu wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Zapis ten brzmi: „Nadzór nad działalnością M-GOK sprawuje bezpośrednio Burmistrz Cybinki”. Treść tego przepisu nie ma oparcia w przepisach prawa.

Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność

kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury. Żaden przepis tej ustawy nie daje podstaw do sprawowania bezpośredniego nadzoru przez Burmistrza nad Ośrodkiem Kultury, jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Ośrodek kultury jest odrębnym od Gminy Cybinka podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (por. wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., sygn. SA/Sz 733/01). Ewentualna kontrola (nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy/miasta, za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Tak więc § 3 ust. 2 statutu wykracza poza delegację ustawową i daje Burmistrzowi kompetencje nieprzewidziane ustawowo, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, Lex nr 3067935, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., III OSK 875/21, wyrok NSA z 18 stycznia 2022, III OSK 891/21, Lex nr 3331083, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24 i z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

Z kolei w § 9 statutu Rada Miejska w Cybince ustanowiła zapis, z którego wynika, że „Organizację wewnętrzną M-GOK określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora”. Dokonała w ten sposób powtórzenia przepisu z art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k. z nieuprawnioną modyfikacją, polegającą na pominięciu obowiązku Dyrektora - przy nadawaniu regulaminu organizacyjnego - zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w instytucji kultury (Ośrodku Kultury) organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, wymienionego w tym przepisie.

Rada Miasta nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Nie może regulować szczegółowych kwestii odmiennie, niż wynika to z przepisów ustawowych.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum*.

O sposobie rozpoznania wniosku proszę zawiadomić Prokuraturę Regionalną w Poznaniu w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Załączniki: 3 odpisy wniosku

Wz
Prokurator Regionalna
Hanna Grzeszczyk
Prokuratura Regionalna
w Poznaniu
Adres: ...
Telefon: ...



PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU
ul. Solna 10
61-736 POZNAŃ

ODPIS

Poznań, dnia 28 maja 2026 r.

2007-4.Pa.16.2026

**Rada Miejska
w Cybince**
ul. Szkolna 5
69-108 Cybinka

Wniosek prokuratora

**o zmianę uchwały Rady Miejskiej w Cybince nr XXIII/128/12 z 17
września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego
Ośrodka Kultury w Cybince**

Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze
(Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Miejskiej w Cybince Nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie
uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince

zarzucając jej:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r.
o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r.,
poz. 457 t.j.) poprzez wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego

polegające na zamieszczeniu w § 1 pkt 1–5 statutu zamkniętego wykazu aktów prawnych, z pominięciem uregulowań, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince,

- 2) istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) w § 3 ust. 2 statutu poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i przyznanie organizatorowi (Gminie Cybinka) kompetencji do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Kultury w Cybince, nieprzewidzianego w żadnej z ustaw,
- 3) istotne naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) poprzez powtórzenie zapisu ustawowego w § 4 ust. 1 statutu i wskazanie, że Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince posiada osobowość prawną,
- 4) istotne naruszenie prawa, tj. art. 17 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.), polegające na określeniu w § 8 ust. 1 i 2 statutu zadań i kompetencji organu zarządzającego (dyrektora), w sytuacji gdy zadania te i kompetencje określone są ustawowo, a przepis art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie upoważnia do regulowania tych kwestii w statucie,
- 5) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) polegające na powtórzeniu w § 9 statutu wymienionego przepisu przy określeniu przez dyrektora regulaminu organizacyjnego Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince z nieuprawnioną modyfikacją poprzez

pominięcie obowiązku zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w nim organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców,

- 6) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 457 t.j.) poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince,

a tym samym niewypełnienie w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów.

W związku z powyższym

wnoszę o:

zmianę wskazanej wyżej uchwały poprzez:

- 1) uchylenie lub zmianę § 1 pkt 1-5 statutu,
- 2) wyeliminowanie słów z § 4 ust. 1 statutu „posiada osobowość prawna”,
z § 11 ust. 2 pkt 5 statutu „z innych źródeł”,
- 3) uchylenie § 3 ust. 2, § 8 ust. 1 i 2, § 9 statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Cybince, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.) podjęła uchwałę nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1902 z 26 października 2012 r.).

Przepisami materialnymi, mającymi zastosowanie w tej sprawie są: ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j. dalej: u.o.p.d.k.) oraz ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.).

Zgodnie z art. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są m. in. ośrodki kultury, stosownie do art. 2 tej ustawy. Toteż do ośrodków kultury stosować należy u.o.p.d.k.

Jeżeli ośrodek kultury ma stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną, działać musi m. in. na podstawie statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Uchwała, regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego. Statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Analiza normatywna przepisu art. 13 ust. 1 i 2 u.o.p.d.k. upoważniającego do uchwalenia statutu wskazuje, że jest on uchwalany na podstawie ustawowej, generalnej klauzuli delegacyjnej. Ustawodawca nie zawarł w nim ścisłych wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, lecz nakazał, by instytucje kultury działały na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (por. wyrok WSA w Olsztynie z 1 marca 2022 r., II SA/O1 71/22, publ. CBOSA, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

W zakresie elementów formalnych, statut samorządowej instytucji kultury zawierać musi elementy wyszczególnione w art. 13 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 2 u.o.p.d.k., tj. (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, co do których przyjmuje się, że mają one charakter taksatywny.

Podkreślić należy, że elementy wymienione w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury (ośrodka kultury), dlatego też wszystkie muszą być w nim zawarte.

Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut.

Podkreślić należy, że użycie w ustawie sformułowania „statut zawiera”, świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy przy tym pamiętać, że statut jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu. Brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Takie też stanowisko odnośnie do statutow instytucji kultury wyrażono w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, wyroki WSA w Łodzi z 23 lipca 2021 r., II SA/Łd 203/21, z 6 marca 2024 r., II SA/Łd 31/24 i z 13 września 2024 r., II SA/Łd 402/24, z 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zdaniem skarżącego, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Cybince nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej, wynikającej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k. Prawodawca lokalny naruszył wymieniony przepis poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince, a tym samym nie wypełnił w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej ze wskazanego przepisu. Ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury (Ośrodka Kultury). Wobec powyższego nie może on - poprzez użycie sformułowania

„środki otrzymane z innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł finansowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „środki otrzymane z innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k., wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia.

Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie statutu, tj. § 11 ust. 2 pkt 5 bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła przywołane przepisy ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., II SA/Wr 152/22 i wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 143/24 i 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24).

Zapis ten otwiera możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego, samodzielnego określenia takich źródeł przez Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince. Tymczasem kompetencje do określenia konkretnych źródeł finansowania Ośrodka Kultury należą wyłącznie do Rady Miejskiej (organu stanowiącego), a miejscem ich wyłącznej regulacji jest statut.

Brak konkretnych regulacji w zakresie źródeł finansowania Ośrodka i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, to jest Burmistrzowi Miasta, wykonującemu zadania organizatora kultury, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 u.o.p.d.k. oraz art. 40-41 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika kompetencja Rady do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego.

Nadto, przepisy § 8 ust. 1 i 2 statutu zawierają też inne, istotne naruszenie prawa. Regulują w istocie zadania i kompetencje Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka

Kultury w Cybince. Zadania te i kompetencje określone są zaś ustawowo, w tym przede wszystkim w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 17), w ustawie o finansach publicznych, w Kodeksie pracy, w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o samorządzie gminnym. Art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań (a także i kompetencji) organu zarządzającego. Jeżeli ustawodawca chce, aby akt tworzący daną jednostkę zawierał zadania organu zarządzającego, to wyraża to wprost w delegacji ustawowej (np. wobec organów jednostek pomocniczych gmin – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., wobec organów szkoły publicznej – art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe) lub wskazuje na konieczność szczegółowego ustalenia organizacji funkcjonowania danej jednostki (np. w zakresie centrum usług społecznych – art. 12 ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21 (por. także wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24), zadania i kompetencje organu zarządzającego instytucją kultury określone są ustawowo, a art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań i kompetencji organu zarządzającego. Nie było więc podstaw do wprowadzenia w § 8 ust. 1 statutu zapisu, że „Dyrektor kieruje działalnością M-GOK, ponosi zań odpowiedzialność i reprezentuje go na zewnątrz”, gdyż kwestie te reguluje już art. 17 u.o.p.d.k.

Zwracam także uwagę, że w przepisie § 1 pkt 1-5 uchwały wskazano enumeratywnie zamknięty katalog przepisów, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince. Sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie zaś takiej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka kultury, jak w tym przypadku przepisów Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy, ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Tym samym o ile stanowiłoby nieistotne naruszenie prawa zamieszczenie katalogu przykładowego aktów prawnych („w szczególności”), na podstawie których działa dana

jednostka kultury, to już sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu „M-GOK jest wpisany do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Organizatora, posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową”, a zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Tym samym to z wymienionego przepisu ustawy, a nie uchwały wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury, a więc § 4 ust. 1 statutu zbędnie powtarza treść przepisu ustawowego (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21). Unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie, mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby bowiem do powstania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., III OSK 7094/21, WSA w Łodzi z 30 maja 2023 r., III SA/Łd 164/23).

Zauważam również, że § 3 ust. 2 statutu wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Zapis ten brzmi: „Nadzór nad działalnością M-GOK sprawuje bezpośrednio Burmistrz Cybinki”. Treść tego przepisu nie ma oparcia w przepisach prawa.

Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność

kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury. Żaden przepis tej ustawy nie daje podstaw do sprawowania bezpośredniego nadzoru przez Burmistrza nad Ośrodkiem Kultury, jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Ośrodek kultury jest odrębnym od Gminy Cybinka podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (por. wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., sygn. SA/Sz 733/01). Ewentualna kontrola (nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy/miasta, za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Tak więc § 3 ust. 2 statutu wykracza poza delegację ustawową i daje Burmistrzowi kompetencje nieprzewidziane ustawowo, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, Lex nr 3067935, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., III OSK 875/21, wyrok NSA z 18 stycznia 2022, III OSK 891/21, Lex nr 3331083, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24 i z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

Z kolei w § 9 statutu Rada Miejska w Cybince ustanowiła zapis, z którego wynika, że „Organizację wewnętrzną M-GOK określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora”. Dokonała w ten sposób powtórzenia przepisu z art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k. z nieuprawnioną modyfikacją, polegającą na pominięciu obowiązku Dyrektora - przy nadawaniu regulaminu organizacyjnego - zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w instytucji kultury (Ośrodku Kultury) organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, wymienionego w tym przepisie.

Rada Miasta nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Nie może regulować szczegółowych kwestii odmiennie, niż wynika to z przepisów ustawowych.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum*.

O sposobie rozpoznania wniosku proszę zawiadomić Prokuraturę Regionalną w Poznaniu w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Załączniki: 3 odpisy wniosku

Wz
Prokuratura Regionalna
Prokuratura Regionalna
w Poznaniu
Hanna Grzeszczyk
Adwokat
Leopoldowol



ODPIS

Poznań, dnia 28 maja 2026 r.

PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU

ul. Solna 10
61-736 POZNAŃ

2007-4.Pa.16.2026

Rada Miejska
w Cybince
ul. Szkolna 5
69-108 Cybinka

Wniosek prokuratora

o zmianę uchwały Rady Miejskiej w Cybince nr XXIII/128/12 z 17
września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego
Ośrodka Kultury w Cybince

Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze
(Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Miejskiej w Cybince Nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie
uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince

zarzucając jej:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r.
o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r.,
poz. 457 t.j.) poprzez wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego

polegające na zamieszczeniu w § 1 pkt 1–5 statutu zamkniętego wykazu aktów prawnych, z pominięciem uregulowań, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince,

- 2) istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) w § 3 ust. 2 statutu poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i przyznanie organizatorowi (Gminie Cybinka) kompetencji do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Kultury w Cybince, nieprzewidzianego w żadnej z ustaw,
- 3) istotne naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) poprzez powtórzenie zapisu ustawowego w § 4 ust. 1 statutu i wskazanie, że Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince posiada osobowość prawną,
- 4) istotne naruszenie prawa, tj. art. 17 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.), polegające na określeniu w § 8 ust. 1 i 2 statutu zadań i kompetencji organu zarządzającego (dyrektora), w sytuacji gdy zadania te i kompetencje określone są ustawowo, a przepis art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie upoważnia do regulowania tych kwestii w statucie,
- 5) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) polegające na powtórzeniu w § 9 statutu wymienionego przepisu przy określeniu przez dyrektora regulaminu organizacyjnego Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince z nieuprawnioną modyfikacją poprzez

pominięcie obowiązku zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w nim organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców,

- 6) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 457 t.j.) poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince,

a tym samym niewypełnienie w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów.

W związku z powyższym

wnoszę o:

zmianę wskazanej wyżej uchwały poprzez:

- 1) uchylenie lub zmianę § 1 pkt 1-5 statutu,
- 2) wyeliminowanie słów z § 4 ust. 1 statutu „posiada osobowość prawną” z § 11 ust. 2 pkt 5 statutu „z innych źródeł”,
- 3) uchylenie § 3 ust. 2, § 8 ust. 1 i 2, § 9 statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Cybince, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.) podjęła uchwałę nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1902 z 26 października 2012 r.).

Przepisami materialnymi, mającymi zastosowanie w tej sprawie są: ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j. dalej: u.o.p.d.k) oraz ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.).

Zgodnie z art. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są m. in. ośrodki kultury, stosownie do art. 2 tej ustawy. Toteż do ośrodków kultury stosować należy u.o.p.d.k.

Jeżeli ośrodek kultury ma stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną, działać musi m. in. na podstawie statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Uchwała, regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego. Statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Analiza normatywna przepisu art. 13 ust. 1 i 2 u.o.p.d.k. upoważniającego do uchwalenia statutu wskazuje, że jest on uchwalany na podstawie ustawowej, generalnej klauzuli delegacyjnej. Ustawodawca nie zawarł w nim ścisłych wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, lecz nakazał, by instytucje kultury działały na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (por. wyrok WSA w Olsztynie z 1 marca 2022 r., II SA/O1 71/22, publ. CBOSA, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

W zakresie elementów formalnych, statut samorządowej instytucji kultury zawierać musi elementy wyszczególnione w art. 13 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 2 u.o.p.d.k., tj. (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, co do których przyjmuje się, że mają one charakter taksatywny.

Podkreślić należy, że elementy wymienione w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury (ośrodka kultury), dlatego też wszystkie muszą być w nim zawarte.

Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut.

Podkreślić należy, że użycie w ustawie sformułowania „statut zawiera”, świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy przy tym pamiętać, że statut jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu. Brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Takie też stanowisko odnośnie do statutow instytucji kultury wyrażono w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, wyroki WSA w Łodzi z 23 lipca 2021r., II SA/Łd 203/21, z 6 marca 2024 r., II SA/Łd 31/24 i z 13 września 2024 r., II SA/Łd 402/24, z 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zdaniem skarżącego, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Cybince nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej, wynikającej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k. Prawodawca lokalny naruszył wymieniony przepis poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince, a tym samym nie wypełnił w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej ze wskazanego przepisu. Ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury (Ośrodka Kultury). Wobec powyższego nie może on - poprzez użycie sformułowania

„środki otrzymane z innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł finansowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „środki otrzymane z innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k., wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia.

Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie statutu, tj. § 11 ust. 2 pkt 5 bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła przywołane przepisy ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., II SA/Wr 152/22 i wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 143/24 i 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24).

Zapis ten otwiera możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego, samodzielnego określenia takich źródeł przez Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince. Tymczasem kompetencje do określenia konkretnych źródeł finansowania Ośrodka Kultury należą wyłącznie do Rady Miejskiej (organu stanowiącego), a miejscem ich wyłącznej regulacji jest statut.

Brak konkretnych regulacji w zakresie źródeł finansowania Ośrodka i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, to jest Burmistrzowi Miasta, wykonującemu zadania organizatora kultury, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 u.o.p.d.k. oraz art. 40-41 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika kompetencja Rady do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego.

Nadto, przepisy § 8 ust. 1 i 2 statutu zawierają też inne, istotne naruszenie prawa. Regulują w istocie zadania i kompetencje Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka

Kultury w Cybince. Zadania te i kompetencje określone są zaś ustawowo, w tym przede wszystkim w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 17), w ustawie o finansach publicznych, w Kodeksie pracy, w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o samorządzie gminnym. Art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań (a także i kompetencji) organu zarządzającego. Jeżeli ustawodawca chce, aby akt tworzący daną jednostkę zawierał zadania organu zarządzającego, to wyraża to wprost w delegacji ustawowej (np. wobec organów jednostek pomocniczych gmin – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., wobec organów szkoły publicznej – art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe) lub wskazuje na konieczność szczegółowego ustalenia organizacji funkcjonowania danej jednostki (np. w zakresie centrum usług społecznych – art. 12 ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21 (por. także wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24), zadania i kompetencje organu zarządzającego instytucją kultury określone są ustawowo, a art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań i kompetencji organu zarządzającego. Nie było więc podstaw do wprowadzenia w § 8 ust. 1 statutu zapisu, że „Dyrektor kieruje działalnością M-GOK, ponosi zań odpowiedzialność i reprezentuje go na zewnątrz”, gdyż kwestie te reguluje już art. 17 u.o.p.d.k.

Zwracam także uwagę, że w przepisie § 1 pkt 1-5 uchwały wskazano enumeratywnie zamknięty katalog przepisów, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince. Sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie zaś takiej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka kultury, jak w tym przypadku przepisów Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy, ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Tym samym o ile stanowiłoby nieistotne naruszenie prawa zamieszczenie katalogu przykładowego aktów prawnych („w szczególności”), na podstawie których działa dana

jednostka kultury, to już sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu „M-GOK jest wpisany do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Organizatora, posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową”, a zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Tym samym to z wymienionego przepisu ustawy, a nie uchwały wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury, a więc § 4 ust. 1 statutu zbędnie powtarza treść przepisu ustawowego (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21). Unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie, mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby bowiem do powstania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., III OSK 7094/21, WSA w Łodzi z 30 maja 2023 r., III SA/Łd 164/23).

Zauważam również, że § 3 ust. 2 statutu wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Zapis ten brzmi: „Nadzór nad działalnością M-GOK sprawuje bezpośrednio Burmistrz Cybinki”. Treść tego przepisu nie ma oparcia w przepisach prawa.

Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność

kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury. Żaden przepis tej ustawy nie daje podstaw do sprawowania bezpośredniego nadzoru przez Burmistrza nad Ośrodkiem Kultury, jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Ośrodek kultury jest odrębnym od Gminy Cybinka podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (por. wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., sygn. SA/Sz 733/01). Ewentualna kontrola (nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy/miasta, za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Tak więc § 3 ust. 2 statutu wykracza poza delegację ustawową i daje Burmistrzowi kompetencje nieprzewidziane ustawowo, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, Lex nr 3067935, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., III OSK 875/21, wyrok NSA z 18 stycznia 2022, III OSK 891/21, Lex nr 3331083, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24 i z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

Z kolei w § 9 statutu Rada Miejska w Cybince ustanowiła zapis, z którego wynika, że „Organizację wewnętrzną M-GOK określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora”. Dokonała w ten sposób powtórzenia przepisu z art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k. z nieuprawnioną modyfikacją, polegającą na pominięciu obowiązku Dyrektora - przy nadawaniu regulaminu organizacyjnego - zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w instytucji kultury (Ośrodku Kultury) organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, wymienionego w tym przepisie.

Rada Miasta nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Nie może regulować szczegółowych kwestii odmiennie, niż wynika to z przepisów ustawowych.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum*.

O sposobie rozpoznania wniosku proszę zawiadomić Prokuraturę Regionalną w Poznaniu w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Załączniki: 3 odpisy wniosku

Wz
Prokuratura Regionalna
w Poznaniu
Hanna Grzeszczyk
Adwokat
Lubuski



ODPIS

Poznań, dnia 28 maja 2026 r.

PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU
ul. Solna 10
61-736 POZNAŃ

2007-4.Pa.16.2026

Rada Miejska
w Cybince
ul. Szkolna 5
69-108 Cybinka

Wniosek prokuratora

o zmianę uchwały Rady Miejskiej w Cybince nr XXIII/128/12 z 17
września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego
Ośrodka Kultury w Cybince

Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze
(Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Miejskiej w Cybince Nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie
uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince

zarzucając jej:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r.
o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r.,
poz. 457 t.j.) poprzez wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego

polegające na zamieszczeniu w § 1 pkt 1– 5 statutu zamkniętego wykazu aktów prawnych, z pominięciem uregulowań, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince,

- 2) istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) w § 3 ust. 2 statutu poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i przyznanie organizatorowi (Gminie Cybinka) kompetencji do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Kultury w Cybince, nieprzewidzianego w żadnej z ustaw,
- 3) istotne naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) poprzez powtórzenie zapisu ustawowego w § 4 ust. 1 statutu i wskazanie, że Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince posiada osobowość prawną,
- 4) istotne naruszenie prawa, tj. art. 17 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.), polegające na określeniu w § 8 ust. 1 i 2 statutu zadań i kompetencji organu zarządzającego (dyrektora), w sytuacji gdy zadania te i kompetencje określone są ustawowo, a przepis art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie upoważnia do regulowania tych kwestii w statucie,
- 5) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457 t.j.) polegające na powtórzeniu w § 9 statutu wymienionego przepisu przy określeniu przez dyrektora regulaminu organizacyjnego Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince z nieuprawnioną modyfikacją poprzez

pominięcie obowiązku zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w nim organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców,

- 6) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 457 t.j.) poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince,

a tym samym niewypełnienie w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisów.

W związku z powyższym

wnoszę o:

zmianę wskazanej wyżej uchwały poprzez:

- 1) uchylenie lub zmianę § 1 pkt 1-5 statutu,
- 2) wyeliminowanie słów z § 4 ust. 1 statutu „posiada osobowość prawną”.
z § 11 ust. 2 pkt 5 statutu „z innych źródeł”,
- 3) uchylenie § 3 ust. 2, § 8 ust. 1 i 2, § 9 statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Cybince, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.) podjęła uchwałę nr XXIII/128/12 z 17 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince (Dz. Urz. Woj. Lubus. poz. 1902 z 26 października 2012 r.).

Przepisami materialnymi, mającymi zastosowanie w tej sprawie są: ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2026.457 t.j. dalej: u.o.p.d.k) oraz ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.).

Zgodnie z art. 1 u.o.p.d.k. działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, a formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są m. in. ośrodki kultury, stosownie do art. 2 tej ustawy. Toteż do ośrodków kultury stosować należy u.o.p.d.k.

Jeżeli ośrodek kultury ma stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną, działać musi m. in. na podstawie statutu nadanego przez organizatora (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Uchwała, regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego. Statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Analiza normatywna przepisu art. 13 ust. 1 i 2 u.o.p.d.k. upoważniającego do uchwalenia statutu wskazuje, że jest on uchwalany na podstawie ustawowej, generalnej klauzuli delegacyjnej. Ustawodawca nie zawarł w nim ścisłych wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, lecz nakazał, by instytucje kultury działały na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (por. wyrok WSA w Olsztynie z 1 marca 2022 r., II SA/O1 71/22, publ. CBOSA, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

W zakresie elementów formalnych, statut samorządowej instytucji kultury zawierać musi elementy wyszczególnione w art. 13 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 2 u.o.p.d.k., tj. (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, co do których przyjmuje się, że mają one charakter taksatywny.

Podkreślić należy, że elementy wymienione w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury (ośrodka kultury), dlatego też wszystkie muszą być w nim zawarte.

Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut.

Podkreślić należy, że użycie w ustawie sformułowania „statut zawiera”, świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy przy tym pamiętać, że statut jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu. Brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Takie też stanowisko odnośnie do statutow instytucji kultury wyrażono w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, wyroki WSA w Łodzi z 23 lipca 2021r., II SA/Łd 203/21, z 6 marca 2024 r., II SA/Łd 31/24 i z 13 września 2024 r., II SA/Łd 402/24, z 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zdaniem skarżącego, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Cybince nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej, wynikającej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k. Prawodawca lokalny naruszył wymieniony przepis poprzez ustalenie w § 11 ust. 2 pkt 5 statutu otwartego katalogu źródeł finansowania działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince, a tym samym nie wypełnił w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej ze wskazanego przepisu. Ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury (Ośrodka Kultury). Wobec powyższego nie może on - poprzez użycie sformułowania

„środki otrzymane z innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł finansowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „środki otrzymane z innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 u.o.p.d.k., wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia.

Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie statutu, tj. § 11 ust. 2 pkt 5 bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła przywołane przepisy ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 27 września 2022 r., II SA/Wr 152/22 i wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 143/24 i 26 kwietnia 2024 r., II SA/Łd 117/24).

Zapis ten otwiera możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego, samodzielnego określenia takich źródeł przez Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Cybince. Tymczasem kompetencje do określenia konkretnych źródeł finansowania Ośrodka Kultury należą wyłącznie do Rady Miejskiej (organu stanowiącego), a miejscem ich wyłącznej regulacji jest statut.

Brak konkretnych regulacji w zakresie źródeł finansowania Ośrodka i pozostawienie tych zagadnień do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu, to jest Burmistrzowi Miasta, wykonującemu zadania organizatora kultury, pozostaje w opozycji do art. 13 ust. 2 pkt 3 u.o.p.d.k. oraz art. 40-41 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika kompetencja Rady do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego.

Nadto, przepisy § 8 ust. 1 i 2 statutu zawierają też inne, istotne naruszenie prawa. Regulują w istocie zadania i kompetencje Dyrektora Miejsko-Gminnego Ośrodka

Kultury w Cybince. Zadania te i kompetencje określone są zaś ustawowo, w tym przede wszystkim w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 17), w ustawie o finansach publicznych, w Kodeksie pracy, w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o samorządzie gminnym. Art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań (a także i kompetencji) organu zarządzającego. Jeżeli ustawodawca chce, aby akt tworzący daną jednostkę zawierał zadania organu zarządzającego, to wyraża to wprost w delegacji ustawowej (np. wobec organów jednostek pomocniczych gmin – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., wobec organów szkoły publicznej – art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe) lub wskazuje na konieczność szczegółowego ustalenia organizacji funkcjonowania danej jednostki (np. w zakresie centrum usług społecznych – art. 12 ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21 (por. także wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24), zadania i kompetencje organu zarządzającego instytucją kultury określone są ustawowo, a art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. nie zawiera upoważnienia do uregulowania w statucie zadań i kompetencji organu zarządzającego. Nie było więc podstaw do wprowadzenia w § 8 ust. 1 statutu zapisu, że „Dyrektor kieruje działalnością M-GOK, ponosi zań odpowiedzialność i reprezentuje go na zewnątrz”, gdyż kwestie te reguluje już art. 17 u.o.p.d.k.

Zwracam także uwagę, że w przepisie § 1 pkt 1-5 uchwały wskazano enumeratywnie zamknięty katalog przepisów, na podstawie których działa Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Cybince. Sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie zaś takiej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka kultury, jak w tym przypadku przepisów Kodeksu Cywilnego, Kodeksu Pracy, ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Tym samym o ile stanowiłoby nieistotne naruszenie prawa zamieszczenie katalogu przykładowego aktów prawnych („w szczególności”), na podstawie których działa dana

jednostka kultury, to już sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21, z 1 marca 2022 r., III OSK 754/21, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24).

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu „M-GOK jest wpisany do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Organizatora, posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową”, a zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k. instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Tym samym to z wymienionego przepisu ustawy, a nie uchwały wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury, a więc § 4 ust. 1 statutu zbędnie powtarza treść przepisu ustawowego (por. wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 891/21). Unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie, mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby bowiem do powstania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 2 marca 2023 r., III OSK 7094/21, WSA w Łodzi z 30 maja 2023 r., III SA/Łd 164/23).

Zauważam również, że § 3 ust. 2 statutu wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k. Zapis ten brzmi: „Nadzór nad działalnością M-GOK sprawuje bezpośrednio Burmistrz Cybinki”. Treść tego przepisu nie ma oparcia w przepisach prawa.

Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.p.d.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność

kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury. Żaden przepis tej ustawy nie daje podstaw do sprawowania bezpośredniego nadzoru przez Burmistrza nad Ośrodkiem Kultury, jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Ośrodek kultury jest odrębnym od Gminy Cybinka podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (por. wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., sygn. SA/Sz 733/01). Ewentualna kontrola (nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy/miasta, za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Tak więc § 3 ust. 2 statutu wykracza poza delegację ustawową i daje Burmistrzowi kompetencje nieprzewidziane ustawowo, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r., II SA/Rz 41/20, Lex nr 3067935, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., III OSK 875/21, wyrok NSA z 18 stycznia 2022, III OSK 891/21, Lex nr 3331083, wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24 i z 25 marca 2021 r., IV SA/Po 1643/20).

Z kolei w § 9 statutu Rada Miejska w Cybince ustanowiła zapis, z którego wynika, że „Organizację wewnętrzną M-GOK określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora”. Dokonała w ten sposób powtórzenia przepisu z art. 13 ust. 3 u.o.p.d.k. z nieuprawnioną modyfikacją, polegającą na pominięciu obowiązku Dyrektora - przy nadawaniu regulaminu organizacyjnego - zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w instytucji kultury (Ośrodku Kultury) organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców, wymienionego w tym przepisie.

Rada Miasta nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Nie może regulować szczegółowych kwestii odmiennie, niż wynika to z przepisów ustawowych.

W związku z powyższym wnoszę jak w *petitum*.

O sposobie rozpoznania wniosku proszę zawiadomić Prokuraturę Regionalną w Poznaniu w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Załączniki: 3 odpisy wniosku

Wz
Prokuratura Regionalna
w Poznaniu
Hanna Grzeszczyk
Adwokat