



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 4882

WYROK NR IV SA/WR 152/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Katarzyna Radom

Sędzia WSA (del.) Tomasz Judecki (sprawozdawca)

Asesor WSA Marta Pająkiewicz-Kremis

referent stażysta Agnieszka Zych-Zaborska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 27 września 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy

z dnia 17 grudnia 2021 r., nr XXXV/383/21

w przedmiocie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida w Świdnicy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 11 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z dnia 9 lutego 2022 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXV/383/21 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida w Świdnicy (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r. poz. 6254) – dalej jako: „Uchwała”, w części obejmującej § 11 ust. 1 pkt 6 jej załącznika.

Uzasadniając skargę wojewoda zarzucił istotne naruszenie art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479) polegające na użycie w Uchwale sformułowania „inne dozwolone prawem” źródła finansowania biblioteki.

Wojewoda podkreślił, że ustawodawca w art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach upoważnił organizatora do określenia w statucie biblioteki źródeł jej finansowania. Na tej podstawie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do jasnego i precyzyjnego określenia źródeł finansowania instytucji kultury. Użycie w § 11 ust. 1 pkt 6 załącznika do Uchwały sformułowania „inne dozwolone prawem” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty. Nie dookreśla ono form finansowania, bo wskazuje na każde środki dozwolone prawem. Możliwe jest wówczas finansowanie biblioteki w zakresie nieprzewidzianym wprost przez statut. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez Uchwałę źródła finansowania. Tym samym w sposób istotny narusza ona art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach, bo nie przestrzega zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wyżej opisany stan rzeczy uzasadnia żądanie stwierdzenia nieważności § 11 ust. 1 pkt 6 załącznika do Uchwały.

W odpowiedzi na skargę gmina Świdnica nie zgodziła się z Wojewodą Dolnośląskim. W jej ocenie przepisy ustaw nie formułują jednoznacznego warunku, aby źródła finansowania działalności biblioteki były wymienione w statucie w sposób szczegółowy i ścisły, z powołaniem precyzyjnych nazw rodzajów źródeł. Gmina, na poparcie swojej argumentacji, powołała się na samodzielność i autonomię biblioteki, w kwestiach finansowania i gospodarowania majątkiem, wynikającą z art. 27 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.). Organizator mógł więc dopuścić aby biblioteka uzyskiwała finansowanie ze wszelkich źródeł, które są dozwolone prawnie dla tego rodzaju podmiotów. To ostatecznie biblioteka, korzystając z przyznanej jej autonomii i samodzielności, będzie prowadziła swoją gospodarkę, korzystając z dostępnych dla niej w danym momencie i najbardziej adekwatnych źródeł finansowania. Regulacja statutowa nie zawiera też dowolności, bo źródła finansowania muszą być zgodne z prawem oraz zgodne z celami biblioteki, sposobem ich realizacji, czy też rodzajem prowadzonej przez nią działalności. W ocenie skarżącej nie doszło do istotnego naruszenia prawa widocznego na pierwszy rzut oka, a co najwyżej z jedną z możliwych interpretacji przepisów przedstawioną przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 - dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 137). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów

regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, Lex nr 2036630).

Podkreślić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach. Przepis art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach stanowi, że biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Statut określa w szczególności: 1) cele i zadania biblioteki; 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów; 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej; 4) źródła finansowania działalności biblioteki (ust. 3).

Zauważyć także trzeba, że wskazane elementy statutu biblioteki mają charakter obligatoryjny. Uchwalając statut rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich wprost wymienionych w powołanym przepisie zagadnień.

Uchwałą Rada Miejska w Świdnicy uchwaliła statut Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida w Świdnicy, który stanowi załącznik do Uchwały. W § 11 ust. 1 pkt 6 statutu Rada Miejska w Świdnicy postanowiła, że źródłami finansowania Biblioteki są „inne dozwolone prawem”.

Sąd podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie, że takie określenie źródeł finansowania biblioteki jako zbyt ogólne nie jest dopuszczalne (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2022 r., II SA/Gl 19/22, LEX nr 3339514).

Ustawodawca w art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach wskazał, że to właśnie statut biblioteki określa źródła jej finansowania, zatem jest to element uchwały, który ma wskazywać na konkretne, dookreślone źródła z których będzie finansowana biblioteka. Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika reguła przyzwoitej legislacji. W jej świetle, przepisy powinny być konstruowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Omawiana zasada jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Precyzja w sformułowaniu przepisów powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Znaczny stopień niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa Uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Kwestionowane unormowanie § 11 ust. 1 pkt 6 załącznika do Uchwały nie spełnia tych wymogów ze względu na nieprecyzyjne, ogólne określenie źródeł finansowania biblioteki. W ocenie Sądu otwiera to możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego, samodzielnego określania takich źródeł przez dyrektora biblioteki. Tymczasem kompetencja do określenia konkretnych źródeł finansowania biblioteki należy do rady gminy (organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego), a miejscem ich wyłącznej regulacji jest statut biblioteki (akt prawa miejscowego).

W świetle argumentów gminy Świdnica skupiających się wokół samodzielności instytucji kultury, wywodzonej z regulacji art. 27 i nast. ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej Sąd zauważa, że biblioteka jest rzeczywiście odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa samodzielnie prowadzącym gospodarkę w ramach posiadanych środków. Biblioteka, korzystając z przyznanej jej autonomii i samodzielności, będzie oczywiście korzystała z dostępnych dla niej w danym momencie źródeł finansowania, ale tylko spośród tych, które zostaną określone w jej statucie. Przepisy ustawy o bibliotekach samodzielności

tej nie naruszają. Zgodnie bowiem z art. 40 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1696), ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479) oraz ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2019 r. poz. 917 i 1726) w zakresie prowadzenia działalności kulturalnej w formach określonych w tych ustawach.

To oznacza, że przepisy ustawy o bibliotekach stanowią *lex specialis* względem przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Z powyższego zestawienia wynika, że rada gminy, uchwalając statut biblioteki jako instytucji kultury, nie jest upoważniona do uregulowania kwestii związanych z gospodarką finansową instytucji, za wyjątkiem analizowanej regulacji, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o bibliotekach, a więc określenia źródeł finansowania.

W świetle przedstawionych okoliczności, skarga w powyższym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak sentencji wyroku.