



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 września 2025 r.

Poz. 6300

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.183.2025.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 uchwały nr XVI/109/2025 Rady Gminy Wijewo z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały NRXVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie w części obejmującej następujące postanowienia: „§ 11. Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie otrzymuje brzmienie: «2. Podstawą gospodarki finansowej Biblioteki jest plan finansowy, ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, który w trakcie roku kalendarzowego może ulec zmianie. 4. Wysokość rocznej dotacji dla Biblioteki ustala Rada Gminy Wijewo na podstawie projektu planu finansowego sporządzonego przez Dyrektora Biblioteki i przekazanego Wójtowi Gminy Wijewo. 6. Dyrektor corocznie w terminie do 31 marca przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe z działalności Biblioteki za poprzedni rok kalendarzowy, które podlega zatwierdzeniu przez Wójta Gminy Wijewo.»” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lipca 2025 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XVI/109/2025 w sprawie zmiany uchwały NRXVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 11 ust. 3. Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2393 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Wijewo postanowiła wprowadzić zmiany w załączniku do uchwały nr XVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie, zwanej dalej „uchwałą zmieniającą”. Wyjaśnić należy, że załącznikiem do uchwały zmienianej jest Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie, zwany dalej „Statutem”. Nowelizacja Statutu polega na nadaniu nowego brzmienia przepisom § 8 i § 11, a także na uchyleniu ust. 1 w § 9 oraz pkt 3 i pkt 5 w § 10.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi dokonywana badaną uchwałą zmiana brzmienia przepisu § 11 Statutu. Zgodnie z poleceniem nowelizacyjnym zawartym w § 1 uchwały: „§ 11. Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie otrzymuje brzmienie: «2. Podstawą gospodarki finansowej Biblioteki jest plan

finansowy, ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, który w trakcie roku kalendarzowego może ulec zmianie. 4. Wysokość rocznej dotacji dla Biblioteki ustala Rada Gminy Wijewo na podstawie projektu planu finansowego sporządzonego przez Dyrektora Biblioteki i przekazanego Wójtowi Gminy Wijewo. 6. Dyrektor corocznie w terminie do 31 marca przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe z działalności Biblioteki za poprzedni rok kalendarzowy, które podlega zatwierdzeniu przez Wójta Gminy Wijewo.»”.

Z treści analizowanego polecenia nowelizacyjnego zawartego w § 1 badanej uchwały wynika, że Rada Gminy Wijewo postanowiła nadać nowe brzmienie całemu przepisowi § 11 (o czym świadczy zwrot: „§ 11. Statutu [...] otrzymuje brzmienie: «[...]»”), przy czym ma on obejmować tylko trzy ustępy, którym nadano numerację 2, 4 i 6.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że § 11 Statutu w dotychczasowym brzmieniu podzielony był na sześć ustępów, ponumerowanych kolejno od 1 do 6. Ich brzmienie było następujące: „§ 11 1. Biblioteka prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami określonymi w odrębnych przepisach, dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości instytucji kultury. 2.Podstawą gospodarki finansowej Biblioteki jest plan finansowy, ustalony przez Kierownika z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, który w trakcie roku kalendarzowego może ulec zmianie. 3.Działalność Biblioteki finansowana jest ze środków publicznych w ramach otrzymywanej dotacji podmiotowej, dotacji celowych z budżetu państwa, dotacji celowych z budżetu gminy, darowizn i innych źródeł. 4.Wysokość rocznej dotacji dla Biblioteki ustala Rada Gminy Wijewo na podstawie projektu planu finansowego sporządzonego przez Kierownika Biblioteki i przekazanego Wójtowi Gminy Wijewo. 5.Nadzór nad gospodarką finansową sprawuje Wójt Gminy Wijewo. 6.Kierownik corocznie w terminie do 31 marca przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe z działalności Biblioteki za poprzedni rok kalendarzowy, które podlega zatwierdzeniu przez Wójta Gminy Wijewo”.

Organ nadzoru dostrzega, że nowelizacja skupia się na dostosowaniu dotychczasowych przepisów Statutu do nowej nazwy organu zarządzającego Biblioteki (Dyrektor zamiast Kierownika), niemniej jednak redakcja przepisu zmieniającego odnoszącego się do zmiany brzmienia § 11 Statutu nie pozostawia wątpliwości, że paragraf ten jest zmieniany w całości. Skutkiem tak dokonanej nowelizacji jest zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów ust. 1, 3 i 5 w § 11 Statutu, przy czym istotne znaczenie dla oceny legalności badanej uchwały ma ust. 3, który określa źródła finansowania działalności Biblioteki.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), zwanej dalej „ustawą”, biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. W art. 11 ust. 3 ustawy, który stanowi podstawę prawną podjęcia zarówno uchwały badanej, jak i zmienianej, ustawodawca wymaga, aby statut określał „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”.

Z powyższego przepisu upoważniającego wynika obowiązek określenia w statucie biblioteki źródeł finansowania jej działalności. W niniejszej sprawie Rada Gminy Wijewo z omawianego obowiązku uchwałodawczego się nie wywiązała. Postanawiając bowiem w badanej uchwale o nadaniu nowego brzmienia przepisowi § 11 Statutu, nie przewidziała w nim regulacji dotyczącej źródeł finansowania działalności Biblioteki. W wyniku tak przeprowadzonej nowelizacji wyeliminowany został z obrotu prawnego dotychczasowy przepis § 11 ust. 3 Statutu, który – jako jedyny w Statucie – normował kwestie źródeł finansowania działalności Biblioteki. Tym samym Statut pozbawiony został obligatoryjnego elementu, co czyni ten akt wadliwym w całości.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwała rady gminy w przedmiocie statutu biblioteki ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. Z jego 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 (por. wyrok NSA z 10 czerwca 2025 r. II OSK 2857/22; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów

Administracyjnych). Pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r. II OSK 834/17).

W niniejszej sprawie, z uwagi na fakt, że przedmiotem oceny legalności jest uchwała zmieniająca, koniecznym i zarazem wystarczającym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały w części odnoszącej się do zmiany brzmienia § 11 Statutu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy. W obrocie prawnym pozostanie zatem przepis § 11 Statutu w jego dotychczasowym brzmieniu, który będzie określał obligatoryjny element, jakim są źródła finansowania działalności Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie (ust. 3), ale który będzie wymagał ponownej nowelizacji pod kątem dostosowania do nowej nazwy organu zarządzającego.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na powołany powyżej wyrok NSA z 10 czerwca 2025 r. II OSK 2857/22, w którym Sąd ten potwierdził niedopuszczalność określania w statucie biblioteki źródeł jej finansowania w formie katalogu otwartego, wyjaśniając, że: „Otwiera to bowiem możliwość szerokiej interpretacji wskazanej regulacji i swobodnego określania takich źródeł przez organ wykonawczy. [...] skoro ustawodawca w art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy o bibliotekach wskazał, że statut określa źródła finansowania biblioteki, to jest to element uchwały, który ma wskazywać na konkretnie dookreślone źródła, z których będzie finansowana biblioteka”.

Organ nadzoru postanowił także odnieść się do kwestii prawidłowego redagowania uchwał zmieniających, bowiem badana uchwała zawiera w tym zakresie wiele uchybień.

Reguły redagowania uchwał i przepisów zmieniających wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. W myśl § 82 ZTP: „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Zgodnie z § 83 ZTP: „Przepisy ustawy zmienia się: 1) odrębną ustawą zmieniającą; 2) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie”. Jak stanowi § 90 ZTP: „Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity” (przy czym przytaczanie aktów prawnych w przepisach zmieniających odbywa się zgodnie z § 161 ZTP). Sposób formułowania przepisów zmieniających określono w § 85-89a, a tytułów aktów zmieniających - w § 129 ust. 2 ZTP. Na mocy § 143 ZTP wskazane powyżej reguły stosuje się odpowiednio do uchwał będących aktami prawa miejscowego.

Oceniając badaną uchwałę w świetle wskazanych reguł ZTP, stwierdzić po pierwsze należy, że tytuł badanej uchwały został zredagowany z naruszeniem § 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP. Z powołanych przepisów ZTP wynika, że w tytule uchwały zmieniającej określenie przedmiotu uchwały rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniająca uchwałę w sprawie ...”, pomijając nazwę organu, który wydał uchwałę zmienianą, i datę wydania tej uchwały, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona uchwała zmieniana i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. Mając na względzie tę regułę, prawidłowy tytuł badanej uchwały powinien być następujący: „Uchwała nr XVI/109/2025 Rady Gminy Wijewo z dnia 28 lipca 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie nadania statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Wijewie”.

Po drugie, z treści § 1 badanej uchwały wynika, że zmiany wprowadzane są „w załączniku do Uchwały NRXVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Wijewie”. Tymczasem uchwała ta z dniem 28 maja 2025 r. została zmieniona mocą uchwały nr XIII/86/2025 Rady Gminy Wijewo z dnia 28 kwietnia 2025 r. Przedmiotem zmiany dokonywanej badaną uchwałą jest zatem tekst uchwały nr XVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Wijewie zmieniony powołaną wyżej uchwałą nr XIII/86/2025 z dnia 28 kwietnia 2025 r. (§ 90 w związku z § 143 ZTP). Fakt ten powinien znaleźć wyrażne odzwierciedlenie w treści przepisu zmieniającego (§ 1 uchwały), który

winien być zredagowany z uwzględnieniem odpowiednich zasad przytaczania tytułów aktów normatywnych wraz z oznaczeniem roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których te akty zostały ogłoszone (tj. § 158 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 w związku z § 161 ust. 1-3 oraz § 162 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ZTP). Mając na względzie wskazane reguły redakcyjne, wprowadzenie do wyliczenia w § 1 badanej uchwały powinno mieć następujące brzmienie: „W uchwale nr XVII/116/2020 Rady Gminy Wijewo z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Wijewie (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5256 oraz z 2025 r. poz. 4150), w załączniku do uchwały, wprowadza się następujące zmiany: [...]”.

Wreszcie po trzecie, z § 94 ust. 1 w związku z § 124 ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP wynika, że zmiany dokonywane uchwałą zmieniającą ujmują się w jeden paragraf tej uchwały (w niniejszej sprawie: § 1 uchwały). Z kolei zgodnie z § 94 ust. 2 w związku z § 124 ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP każdy nowelizowany paragraf ujmuje się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym paragrafie wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmuje się w oddzielnej literze. Tej drugiej reguły Rada Gminy Wijewo nie zachowała, co mogło przyczynić się do wadliwej nowelizacji § 11 Statutu. Uwzględniając omawianą zasadę, przepis § 1 badanej uchwały winien być podzielony na cztery punkty (następujące po wprowadzeniu do wyliczenia), przy czym: pkt 1 dotyczyłby nowelizacji § 8 Statutu, w pkt 2 i 3 należałoby zamieścić przepisy uchylające (odpowiednio: ust. 1 w § 9 oraz pkt 3 i pkt 5 w § 10), a w pkt 4 - przepis zmieniający (tzw. zastępujący) dotyczący § 11 Statutu.

Podkreślić tu należy, że jeżeli intencją Rady Gminy Wijewo byłaby rzeczywiście nowelizacja jedynie ust. 2, ust. 4 i ust. 6 w § 11 Statutu, to każdy z tych ustępów winien być ujęty w odrębnej, niższej jednostce redakcyjnej (czyli pkt 4 w § 1 uchwały zmieniającej byłby wówczas podzielony na trzy litery, według schematu: «4) w § 11: a) ust. 2 otrzymuje brzmienie: „[...]”, b) ust. 4 otrzymuje brzmienie: „[...]”, c) ust. 6 otrzymuje brzmienie: „[...]”»). Tak sformułowany przepis zmieniający nie budziłby żadnych wątpliwości co do intencji organu stanowiącego.

Zredagowanie badanej uchwały z naruszeniem omówionych powyżej reguł ZTP nie stanowi, zdaniem organu nadzoru, naruszenia prawa o charakterze istotnym, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części. W tym też zakresie organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g., ograniczył się do wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Wijewo
Wójt Gminy Wijewo