



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 576

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.50.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/81/24 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej w Myszkowie, w części określonej w:

1) § 2 załącznika do uchwały, stanowiącego Statut Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Myszkowie, dalej jako: *statut*, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), dalej jako: *ustawa*;

2) § 6 ust. 1 statutu, w zakresie sformułowania: *w szczególności*, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy;

3) § 7 ust. 1 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

4) § 7 ust. 5 i 6, § 8 a także § 15 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

5) § 7 ust. 7 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 w zw. z art. 2 ustawy i art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87);

6) § 12 i § 13 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;

7) § 16 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 w zw. z art. 14 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr X/81/24 w sprawie nadania statutu Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej w Myszkowie. Załącznik do uchwały stanowi Statut Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Myszkowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy:

1. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora.

3. 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.

Analizując przytoczone wyżej przepisy zauważyć należy, że w art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu biblioteki. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 3 pkt 1-4 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter przykładowy. Użycie w nim przez ustawodawcę sformułowania „statut określa w szczególności” służy określeniu niezbędnego minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie biblioteki. Sformułowanie to zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, niemniej jednak, niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w nim wyrażonych będzie zawsze skutkowało nieważnością całego aktu. Organ stanowiący nadając statut bibliotece, musi mieć zawsze na uwadze, aby statut ten swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 3 ustawy.

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 11 ust. 3 ustawy ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznanie jej waloru prawa powszechnie obowiązującego powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową.

Organ nadzoru również zaznacza, że z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny prawnej statutu, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Rada przekroczyła zakres swojej delegacji, wprowadzając w § 2 statutu otwarty katalog aktów prawnych, na podstawie których działa biblioteka.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy zatem stwierdzić, że Rada nie była uprawniona do przesądzenia w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt II OSK 1782/18, CBOSA).

W dalszej części zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza regulacja § 6 ust. 1 statutu, w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza otwarty katalog zadań podstawowych biblioteki. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisem delegacyjnym, obowiązkiem rady gminy jest m.in. zamieszczenie w statucie kompleksowej regulacji odnoszącej się do problematyki zadań biblioteki. Jak zostało już wyżej wykazane, sformułowanie „w szczególności” zawarte w art. 11 ust. 3 ustawy należy bowiem rozumieć jako upoważnienie organu uchwałodawczego do uzupełnienia statutu o inne, niewymienione w tym przepisie kwestie, a nie wprowadzenia otwartego katalogu w odniesieniu do elementów delegacji w nim wymienionych. Tym samym Rada, regulując w statucie problem zadań biblioteki, powinna posłużyć się konstrukcją katalogu zamkniętego.

Dalej, Rada przekroczyła również swoje kompetencje w § 7 ust. 5-6 statutu, w którym postanowiono:

*5. Biblioteka jest pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy.*

*6. Dyrektor Biblioteki wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do wszystkich pracowników Biblioteki i jest ich przełożonym.*

Podobne zastrzeżenia należy odnieść do § 8 statutu w następującym brzmieniu:

*1. W Bibliotece zatrudnia się pracowników działalności podstawowej, administracyjnej oraz obsługi. W miarę potrzeb mogą być zatrudniani specjaliści innych zawodów związanych z jej działalnością.*

*2. Warunki wynagradzania za pracę pracowników Biblioteki określa Dyrektor w Regulaminie Wynagradzania, a także § 15 statutu: Biblioteka tworzy Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych na zasadach określonych w odrębnych przepisach.*

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc w dużej mierze powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Kwestia statusu pracowników instytucji kultury prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego została bowiem w całości uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych. Zatem uregulowanie w statucie kwestii dotyczących praw i obowiązków pracowników samorządowych z zakresu prawa pracy jest zbędne i wykracza poza delegację ustawową. Tymczasem ww. postanowienia mają wyłącznie charakter informacyjny i dotyczą raczej kwestii wewnętrznych, czyli nie mają charakteru norm generalno-abstrakcyjnych.

Z kolei w § 7 ust. 1 statutu Rada postanowiła: *Na czele Biblioteki stoi dyrektor, którego powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta Myszkowa na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.*

Należy zaznaczyć, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje trzy tryby powołania dyrektora instytucji kultury (tu: biblioteki). Dopuszcza możliwość powołania dyrektora biblioteki przez organizatora na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ww. ustawy) lub też wyłonienie kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ww. ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ust. 1 ww. ustawy organizator może powierzyć zarządzanie biblioteką (instytucją kultury) osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Mając na uwadze powyższe, należy jednoznacznie stwierdzić, że przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewidują różne tryby powołania dyrektora instytucji kultury (biblioteki).

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w § 7 ust. 1 statutu niedookreślonej regulacji o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji „na zasadach i w trybie określonym w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej” – jest nieprecyzyjne, gdyż wprost nie wskazano jednego z trybów określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konsekwencji przedmiotowa regulacja

statutu nie określa jednoznacznie, czy wyłonienie dyrektora biblioteki będzie odbywać się np. w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Należy zaznaczyć, iż z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy powierzenie stanowiska dyrektora biblioteki będzie odbywać się np. w trybie konkursu.

Należy również zwrócić uwagę na przepis § 16 statutu, który powtarza w całości art. 13 ust. 1-3 ustawy, stanowiąc w przedmiocie opłat za usługi biblioteczne. Zagadnienie to również nie stanowi materii statutowej. Dodatkowo, statut nie powinien odnosić się do kwestii związanych z zasadami i warunkami korzystania z zasobów bibliotecznych przez użytkowników biblioteki, bowiem zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy, regulacja ta (poza ww. przepisem art. 13 ust. 1 ustawy, dotyczącym opłat), leży w gestii dyrektora (kierownika) biblioteki, który na mocy tego przepisu został upoważniony do wprowadzenia regulaminu korzystania z biblioteki.

Trzeba zaznaczyć, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do powtarzania ani modyfikowania przepisów ustawowych. Powtórzenie bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie lub zmodyfikowanie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony (zmodyfikowany) przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, CBOSA).

Z uwagi na powyższe należy nadto zakwestionować § 7 ust. 7 Statutu, w brzmieniu: *Szczegółową organizację wewnętrzną Biblioteki oraz zadania poszczególnych komórek organizacyjnych ustala Dyrektor w Regulaminie Organizacyjnym po zasięgnięciu opinii Organizatora*, jako modyfikację art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (*Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców*).

Wreszcie zdaniem Wojewody nie stanowi materii statutowej regulacja § 12 i § 13 statutu w następującym brzmieniu:

§ 12. *Biblioteka samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.*

§ 13. *Biblioteka prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w rozdziale 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.*

Powyżej wskazana regulacja § 12 statutu stanowi powtórzenie art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Z kolei odesłanie do rozdziału 3 ww. ustawy ma charakter zbędny, bowiem normy dotyczące odpowiedniego prowadzenia gospodarki finansowej przez instytucje kultury wiążą organy biblioteki z mocy samych przepisów ustawy, i nie ma konieczności powielania tej regulacji (ani wprowadzania odpowiednich przepisów odsyłających), w uchwale, jako akcie podustawowym.

Organ nadzoru sygnalizuje również, że nie było zasadne wprowadzanie w § 2 uchwały postanowień derogujących uchwałę Nr XXIV/228/04 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 30 września 2004 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/314/02 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutu dla Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Myszkowie. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że uchwała zmieniająca nie ma samodzielnego charakteru, a po jej wejściu w życie wprowadzane przez nią zmiany zostają automatycznie implementowane do aktu pierwotnego, czyli uchwały zmienianej. Jeżeli zatem celem uchwałodawcy jest usunięcie z obrotu prawnego określonych regulacji wprowadzonych uchwałą zmieniającą, to powinno to nastąpić poprzez uchylenie w określonym zakresie uchwały zmienianej.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/81/24 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej w Myszkowie – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**