



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2025 r.

Poz. 5765

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.583.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/242/25 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Muzeum w Wodzisławiu Śląskim, w całości – jako sprzecznej z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385), dalej jako „ustawa”, w związku art. 12 i art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego nadała statut Muzeum w Wodzisławiu Śląskim, stanowiący załącznik do uchwały (§ 1 uchwały), dalej jako „Statut”.

Jako podstawę prawną do podjęcia Rada wskazała art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o muzeach i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 września 2025 r.

W ocenie organu nadzoru uchwałą podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. Muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 1, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z zastrzeżeniem ust. 5.

2. Statut określa w szczególności:

1) nazwę, teren działania i siedzibę muzeum;

2) zakres działania;

3) rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów;

4) organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób ich powoływania;

5) źródła finansowania działalności muzeum;

6) zasady dokonywania zmian w statucie;

7) zasady prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić.

Analiza treści ww. art. 6 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (tu: radzie miasta), ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 6 ust. 2 pkt 1-pkt 7 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu muzeum, które winny być w statucie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany statut musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 6 ust. 2 pkt 1-pkt 7 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ustawy *W sprawach nieuregulowanych w ustawie mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 194). Z kolei art. 9 ustawy stanowi, że *Muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2.*

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2025 r., II SA/Gl 143/25, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2025 r. III OSK 2954/24, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „e-CBOSA”).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru przyjęty nią statut nie zawiera elementów obligatoryjnych.

I tak, w § 9 ust. 2 Statutu Rada wskazała, że:

2. Dyrektora powołuje i odwołuje Organizator, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Regulacja ta nie wyczerpuje delegacji zawartej w art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (której przepisy należy stosować w sprawach nieuregulowanych w ustawie o muzeach) wskazuje na 3 tryby powołania dyrektora muzeum (instytucji kultury). Dopuszcza możliwość powołania dyrektora 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 ustawy) lub też wyłonienia 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 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie muzeum osobie fizycznej lub prawnej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Norma kompetencyjna zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 4 ustawy o muzeach nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy o działalności kulturalnej. Jednakże, to odesłanie nie może niwelować obowiązku wybrania i określenia konkretnego sposobu powoływania, w tym wypadku dyrektora muzeum przez organ stanowiący. Z tego odesłania musiałoby wynikać jaki sposób został wybrany (por. min.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2025 r., II SA/Łd 123/25; wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 roku, III OSK 754/21, e-CBOSA).

Nadto, zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy, statut muzeum winien określać również organ nadzorczy i organy doradcze oraz tryb ich powoływania. Tymczasem próżno szukać w Statucie jakichkolwiek regulacji w tym zakresie.

Nadto, regulacja § 9 ust. 3 Statutu stanowiąca, że: *3. Dyrektor reprezentuje Muzeum na zewnątrz, odpowiada za prawidłową realizację działalności statutowej oraz właściwe gospodarowanie mieniem*

i środkami finansowymi Muzeum, stanowi niedozwoloną modyfikację art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym: *Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz*. Należy wyjaśnić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. m.in. 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, e-CBOSA).

Dalej wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, § 13 ust. 1 pkt 1 Statutu nie spełnia wymogów wzorca konstytucyjnego prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). Rada postanowiła, że:

1. Muzeum na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach prowadzi dodatkową działalność gospodarczą w zakresie:

1) organizowania wydarzeń niezwiązanych z działalnością statutową Muzeum, o której mowa w § 5 i 6 niniejszego Statutu;

Jednakże, zarówno w ustawie o muzeach, jak i działalności kulturalnej, jak i również w Statucie trudno szukać definicji „wydarzenia”. Tym samym nie sposób ustalić jaki zakres działalności obejmuje tenże zapis, a tym samym niemożliwym jest dokonanie oceny, czy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa działalność taka może być przez muzeum prowadzona.

Należy zaznaczyć, że 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 stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

W ocenie organu nadzoru, również regulacje § 14 Statutu naruszają prawo w sposób istotny. Rada postanowiła, że:

1. Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Muzeum, w tym do składania oświadczeń woli w zakresie jego praw i zobowiązań finansowych oraz majątkowych, uprawniony jest Dyrektor.

2. Dyrektor może ustanawiać pełnomocników do dokonywania czynności prawnych w imieniu Muzeum, określając zakres pełnomocnictwa.

3. Udzielenie i odwołanie pełnomocnictwa podlega ujawnieniu w rejestrze instytucji kultury, o którym mowa w § 3 ust. 1, za wyjątkiem pełnomocnictw procesowych.

Regulacje te, stanowią co do zasady przedmiot regulacji cywilnoprawnych, a tym samym nie stanowi materii statutowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy i tym samym wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy.

Wreszcie, postanowienia § 15 Statutu nie zawierają w istocie żadnych regulacji normatywnych, a jedynie zawierają odesłania do przepisów ustawy oraz ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a przy tym w żaden sposób nie regulują kwestii stanowiących elementy obligatoryjne statutu muzeum. Tym samym regulacje te wykraczają poza upoważnienie z art. 6 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z utrwalonym stanowiskiem judykatury przepisy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego mające jedynie charakter informacyjny, to jest nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych (por. m.in. wyroki NSA: z 24 września

2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publ. Lex nr 3252405 oraz z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18, publ. Lex nr 3097577).

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; e-CBOSA).

Na koniec podkreślić należy, iż uzgodnienie statutu muzeum z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego i fakt, iż odpowiada on wzorowi udostępnionemu na stronie internetowej Ministerstwa nie może stanowić podstawy do odstąpienia przez Wojewodę Śląskiego od działań nadzorczych i pozostawienia w obrocie prawnym uchwały naruszającej prawo w sposób istotny. Akceptacja postanowień uchwały przez organ uzgadniający czy, tym bardziej, opieranie się na wzorach opracowanych przez ten organ nie powoduje bowiem w sposób automatyczny, że wspomniane postanowienia są zgodne z obowiązującym prawem (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 kwietnia 2025 roku, II SA/Gl 1531/24, e-CBOSA).

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 XVIII/242/25 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Muzeum w Wodzisławiu Śląskim – w całości, 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, 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