



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 5970

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.610.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 XVII/280/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 18 września 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejska Biblioteka Publiczna w Gliwicach, w części określonej w § 7 ust. 2 pkt 4, ust. 3 i 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 pkt 1-4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 września 2025 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XVII/280/2025 w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejska Biblioteka Publiczna w Gliwicach. Statut Miejskiej Biblioteki Publicznej w Gliwicach stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „Statut”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 września 2025 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.

Rada Miasta w § 7 ust. 3 Statutu postanowiła: *Biblioteka prowadzi, na zasadach zgodnych z obowiązującym prawem, dodatkową działalność gospodarczą w zakresie:*

- 1) wypożyczania, najmu, dzierżawy i sprzedaży posiadanych składników majątkowych,
- 2) produkcji i sprzedaży pamiątek, wydawnictw książkowych, audiowizualnych, multimedialnych, innych publikacji i materiałów bibliotecznych,
- 3) sprzedaży książek i czasopism,
- 4) małej gastronomii,
- 5) usług marketingowych i promocyjnych,
- 6) organizacji spotkań, konferencji, warsztatów,
- 7) usług kserograficznych, przegrywania, skanowania i nagrywania materiałów bibliotecznych na urządzenia mobilne,
- 8) sprzedaży dzieł i utworów powstałych w związku z realizacją zadań statutowych.

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 owszem zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, niemniej jednak, niespełnienie jakiejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych będzie zawsze skutkować 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.

Z kolei z art. 2 ustawy wynika, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Odpowiednie stosowanie wskazanej ustawy oznacza jej stosowanie w takim zakresie, w jakim dane zagadnienie dotyczące bibliotek nie jest uregulowane w ustawie. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi zatem *lex generalis* mający zastosowanie do wszystkich instytucji kultury, natomiast przepisy ustawy o bibliotekach wprowadzają odrębne – *lex specialis* – regulacje dotyczące zasad działania jednej z form organizacyjnych działalności kulturalnej, jakimi są biblioteki. Takimi regulacjami są w szczególności przepisy dotyczące tworzenia bibliotek i nadawania im statutu, a także określające zadania bibliotek. Z uwagi na fakt, iż zakres materii statutowej biblioteki wynika z art. 11 ust. 3 ustawy, przepis art. 13 ust. 1-3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a zwłaszcza przepis dopuszczający możliwość zawarcia w statucie instytucji postanowienia dotyczącego prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić (art. 13 ust. 1 pkt 6) nie ma zastosowania w niniejsze sprawie.

W świetle przywołanego powyżej art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, biblioteki publiczne nie mogą zatem prowadzić działalności gospodarczej. Zakres usług bibliotecznych, za które mogą być pobierane opłaty precyzyjnie określa art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach. I tak:

2. *Opłaty mogą być pobierane:*

1) *za usługi informacyjne, bibliograficzne, reprograficzne oraz wypożyczenia międzybiblioteczne;*

2) *za wypożyczenia materiałów audiowizualnych;*

3) *w formie kaucji za wypożyczone materiały biblioteczne;*

4) *za niezwrócenie w terminie wypożyczonych materiałów bibliotecznych;*

5) *za uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie materiałów bibliotecznych.*

Pozostałe usługi są nieodpłatne. Ponadto *Wysokość opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, nie może przekraczać kosztów wykonania usługi (ust. 3).*

Nieuprawnione zatem jest dopuszczenie prowadzenia działalności dodatkowej odpłatnej przez bibliotekę w oparciu o odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej.

W związku z zakwestionowaniem powyższego przepisu koniecznym jest zakwestionowanie również przepisów § 7 ust. 2 pkt 4 Statutu oraz § 7 ust. 4 Statutu.

W niniejszej sprawie w dniu 16 października 2025 r. pismem znak: KSP.402.2.2.2025 Zastępca Prezydenta Miasta złożył wyjaśnienia, w których wskazał, iż: *nie zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym w zawiadomieniu i wnosi o niepodjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVII/280/2025 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 września 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejska Biblioteka Publiczna w Gliwicach (...)*. W dalszej części pisma wskazano, powołując się na orzecznictwo, iż dopuszczalnym jest prowadzenie innej niż wymieniona w art. 4 ustawy o bibliotekach działalności gospodarczej przez instytucję kultury jaką jest biblioteka w związku z przepisem art. 2 ustawy o bibliotekach stanowiącego odesłanie do przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W odpowiedzi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż niniejsze wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Powyżej przytoczona argumentacja pozostaje bez wpływu na ważność uchwały. W ocenie organu nadzoru powołany art. 4 ustawy enumeratywnie określa zadania bibliotek. Stanowi w sposób wyczerpujący jaką działalnością zajmują się biblioteki. Postanowienia zaś art. 14 ustawy stanowią, że usługi bibliotek, których organizatorami są podmioty określone w art. 8 ust. 2, są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem ust. 2. Biblioteka, której przedmiotem oceny jest statut, została utworzona przez podmiot określony w art. 8 ust. 2 – jednostkę samorządu terytorialnego – tym samym może pobierać opłaty tylko za usługi określone w ust. 2.

Ze względu na powyższe uregulowania, nie ma możliwości zastosowania w nin. sprawie art. 13 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ponieważ, jak już wcześniej podkreślano, tylko w zakresie nieuregulowanym ustawą o bibliotekach stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Skoro zaś regulacje odnośnie do prowadzenia działalności przez biblioteki zostały uregulowane w ustawie o bibliotekach, to nie jest możliwe zastosowanie pomocniczo przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej poprzez rozszerzenie działalności biblioteki o prowadzenie działalności gospodarczej – skoro przepisy tej ustawy stosuje się tylko w zakresie nieuregulowanym ustawą o bibliotekach.

Ponadto, organ nadzoru pragnie wskazać, iż na ocenę zgodności z prawem niniejszej uchwały nie może mieć wpływu podnoszony przez Zastępcę Prezydenta Miasta Gliwice zarzut, iż *w obrocie prawnym funkcjonują uchwały z analogicznymi postanowieniami, wobec których nie wszczęto postępowania nadzorczego*. Niezastosowanie bowiem do innych uchwał przewidzianych ustawowo środków nadzorczych nie może oznaczać, iż praktyka ta będzie nadal zachowana, a ponadto organ ma możliwość złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Powyżej opisane uchybienie 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. 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; 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 XVII/280/2025 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 września 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Miejska Biblioteka Publiczna w Gliwicach – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy