



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2025 r.

Poz. 6165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.620.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 XV/102/25 Rady Gminy Kozy z dnia 23 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach, w całości, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2025 r. Rada Gminy Kozy przyjęła uchwałę Nr XV/102/25 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach. Statut Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach stanowi załącznik do uchwały, dalej jako *Statut*. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

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

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. art. 11 ust. 1 i 3 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami *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). Użycie przez prawodawcę w art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach zwrotu „w szczególności” rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie instytucji kultury, jaką jest biblioteka. 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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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 legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że analiza treści Statutu dowodzi, że narusza on obowiązujący porządek prawny. Organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Kozy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 11 ust. 3 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określiła nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, przy czym w § 2 ust. 5 Statutu określono jedynie, że *Biblioteka wchodzi w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej*. Tymczasem, zgodnie z ustawą o bibliotekach, określenie nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki stanowi obligatoryjny element statutu biblioteki, wpływający na legalność całej uchwały. W konsekwencji brak uregulowania przez Radę Gminy obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 3 pkt 3 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Idąc dalej, w ocenie organu nadzoru § 1 ust. 2 Statutu stanowiący, że: *Biblioteka została utworzona na mocy Uchwały Nr 144/93 Rady Gminy Kozy z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury i nadania statutów Domowi Kultury w Kozach i Gminnej Bibliotece Publicznej w Kozach* został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 3 ustawy. Powyższa regulacja nie stanowi materii statutowej, jak również ma ona jedynie charakter informacyjny, zatem nie powinna znajdować się w niniejszym Statucie, który stanowi akt prawa miejscowego.

Rada Gminy Kozy przekroczyła także zakres delegacji ustawowej, wprowadzając w § 1 ust. 3 Statutu otwarty katalog aktów prawnych, na podstawie których działa biblioteka. Organ nadzoru zauważa, że 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 obowiązkiwaniu 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 przesądzania 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 r.: *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).

Dalej należy wskazać, że Rada Gminy wprawdzie podjęła próbę uregulowania kwestii dotyczącej organów biblioteki i jej organizację, stosownie do art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy, jednak uczyniła to w sposób nieprawidłowy. Rada Gminy Kozy w § 5 ust. 1 Statutu postanowiła, że *Organem zarządzającym Biblioteką jest Dyrektor, który kieruje instytucją oraz reprezentuje ją na zewnątrz*. Organ nadzoru zauważa, że ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) 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, przedmiotowy Statut nie zawiera postanowień dotyczących powołania i odwołania dyrektora tej instytucji, gdyż wprost nie wskazano jednego z trybów określonych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konsekwencji Statut nie określa jednoznacznie, czy wyłonienie dyrektora Biblioteki będzie odbywać się przykładowo w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. 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 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 przykładowo w trybie konkursowym. Jak już wyżej wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru Statut nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, to jest art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy, skutkujące wyeliminowaniem z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Jako nieprawidłową należy ocenić również regulację § 5 ust. 3 Statutu, zgodnie z którą *Dyrektor może powołać organy doradcze*. W ocenie organu nadzoru postanowienia te nie odzwierciedlają organów biblioteki, które faktycznie funkcjonują i jej organizacji. Regulacja ta uwzględnia jedynie działania przyszłe i niepewne. Rada, poprzez posłużenie się pojęciem „może powołać” nie przesądziła bowiem, czy aktualnie w Bibliotece organy doradcze zostały przez Dyrektora powołane czy też nie. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może powołać” sugeruje ponadto, że organ stanowiący ma na myśli sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie obecnie, ale dopiero w przyszłości. Tymczasem organ nadający statut winien dookreślić w nim precyzyjnie, stosownie do treści art. 11 ust. 2 pkt ustawy, organy biblioteki i jej organizację. Ogólne postanowienie, że dyrektor „może powołać” takie organy, bez precyzyjnych regulacji w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, jednocześnie czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym.

W dalszej części, organ nadzoru wskazuje na regulację § 7 Statutu w brzmieniu: *1. Biblioteka może prowadzić działalność gospodarczą na podstawie odrębnych przepisów, z której przychody służą realizacji celów statutowych Biblioteki.*

2. Prowadzenie działalności gospodarczej może odbywać się przede wszystkim poprzez:

1) prowadzenie działalności edukacyjnej (np. prowadzenie odpłatnych szkoleń, warsztatów i innych zajęć edukacyjnych),

2) działalność wydawniczą,

3) organizację płatnych imprez kulturalnych na zlecenie innych podmiotów oraz osób prywatnych,

4) najem i dzierżawę własnych składników majątku ruchomego i nieruchomego,

5) odpłatną działalność w zakresie promocji i reklamy,

6) inną odpłatną działalność usługową,

3. Prowadzona działalność gospodarcza nie może kolidować z podstawową działalnością Biblioteki ani nie może rozmiarami przewyższać działalności podstawowej. Działalność gospodarcza może mieć jedynie charakter pomocniczy, stanowiący jedynie źródło pozyskiwania środków na realizację przede wszystkim podstawowego celu działalności instytucji.

W kontekście powyższej regulacji Statutu, należy zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, usługi bibliotek, których organizatorami są podmioty określone w art. 8 ust. 2, są ogólnie dostępne i bezpłatne, z zastrzeżeniem ust. 2. Ustęp drugi wspomnianego wyżej przepisu określa zamknięty katalog usług, za które

biblioteki mogą pobierać opłaty, to jest: 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 stosownie do art. 14 ust. 4 ustawy wysokość opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, nie może przekraczać kosztów wykonania usługi, a więc nie jest to działalność zarobkowa. Wymienione wyżej czynności, zgodnie z wolą ustawodawcy mogą być czynnościami odpłatnymi, z uwagi na ich charakter, przy jednoczesnym uwzględnieniu wskazanego zastrzeżenia zawartego w art. 14 ust. 3 tej ustawy. Z treści powyższego przepisu ustawy wynika ponadto, że są to jedyne sytuacje, w których biblioteki mogą pobierać opłaty. Pozostała działalność prowadzona przez biblioteki musi być działalnością nieodpłatną, na co wskazuje także art. 14 ust. 1 ustawy i co wyklucza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez tę jednostkę.

Należy przy tym zastrzec, że w odniesieniu do bibliotek nie znajdzie zastosowania art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym statut instytucji kultury może zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Przepis ten ma charakter normy ogólnej, dotyczącej wszystkich instytucji kultury. Przepisy ustawy o bibliotekach wprowadzają w tym zakresie szczegółowe regulacje, dotyczące rodzaju i charakteru usług świadczonych przez biblioteki, dopuszczające odpłatność usług świadczonych przez biblioteki wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 14 ust. 2 tej ustawy. Tym samym z uwagi na fakt, że ustawa o bibliotekach zawiera wyczerpujące uregulowania dotyczące zakresu świadczonych usług przez biblioteki, natomiast art. 2 ustawy o bibliotekach stanowi, że w zakresie nieuregulowanym ustawą do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w ocenie organu nadzoru zastosowanie art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2 ustawy o bibliotekach nie jest możliwe. Podsumowując należy stwierdzić, że § 7 Statutu narusza w sposób istotny obowiązujące regulacje ustawowe, gdyż umożliwia prowadzenie działalności gminnej jednostce organizacyjnej, jaką jest biblioteka, w zakresie szerszym niż zostało to uregulowane przez ustawodawcę w art. 14 ustawy o bibliotekach.

Dodatkowo organ nadzoru stwierdza, że zadania Biblioteki wskazane w § 3 ust. 3 pkt 7 Statutu to jest *gromadzenie, opracowywanie, konserwacja i przechowywanie eksponatów muzealnych* oraz w § 3 ust. 3 pkt 8 *udostępnianie zbiorów muzealnych społeczeństwu przez stałą ekspozycję (...)*, wykraczają poza ramy zadań możliwych do realizacji przez biblioteki, bowiem są to zadania nieuregulowane przepisami ustawy o bibliotekach. Należy też wrócić uwagę, że zgodnie z treścią § 2 ust. 4 Statutu w strukturze organizacyjnej Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach działa Izba Historyczna Kóz im. Adolfa Zuberera.

Zgodnie z art. 4 tej ustawy do podstawowych zadań bibliotek należy: 1) *gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych*; 2) *obsługa użytkowników, przede wszystkim udostępnianie zbiorów oraz prowadzenie działalności informacyjnej, zwłaszcza informowanie o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami* w tym zakresie. Ponadto art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że do zadań bibliotek może ponadto należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej. Ustawodawca dodatkowo w art. 5 ustawy określa, że materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne.

Tym samym zdaniem organu nadzoru wyżej cytowane zadania Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach z § 3 ust. 3 pkt 7 i pkt 8 Statutu oraz funkcjonowanie Izby Historycznej Kóz, nie odnoszą się w żaden sposób do celów i zadań biblioteki jako instytucji kultury, ponieważ podstawowe zadania bibliotek określone zostały w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o bibliotekach. Z przepisów tych jasno wynika, że instytucja kultury jaką jest biblioteka nie ma możliwości prowadzenia działalności właściwej dla muzeum, jako rodzajowo odmiennej instytucji kultury. Zadania realizowane przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Kozach powinny mieścić się w zakresie ustawowych zadań biblioteki i muszą wiązać się z realizacją ustawowego celu biblioteki, a ich dowolne rozszerzenie poza działania biblioteki jest niezgodne z prawem.

Powyżej opisane uchybienie 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; 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 XV/102/25 Rady Gminy Kozy z dnia 23 września 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Kozach – 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