



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 6867

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.663.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/19/8/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 20 października 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Śląskiemu Centrum Wolności i Solidarności w części określonej w § 1 pkt 3 lit. b uchwały w zakresie sformułowania „działającą w szczególności na podstawie:

- ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 87), zwanej dalej „ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 581),
- umowy w sprawie prowadzenia wspólnej instytucji kultury pod nazwą Śląskie Centrum Wolności i Solidarności, zawartej w Katowicach dnia 16 grudnia 2011 r. pomiędzy Województwem Śląskim a Miastem Katowice, zwanej dalej „Umową”,
- niniejszego statutu”

wraz z poprzedzającym je przecinkiem, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), zwanej dalej także „ustawą”, w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 20 października 2025 r. Sejmik Województwa Śląskiego, zwany dalej „Sejmikiem”, podjął uchwałę Nr VII/19/8/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Śląskiemu Centrum Wolności i Solidarności, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Sejmik powołał art. 18 pkt 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, a także art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 23 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa wymagające stwierdzenia jej nieważności w odpowiedniej części.

Wpierw wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Treść, która winna zostać zamieszczona w statucie określa zaś art. 13 ust. 2 ustawy. Z przepisu tego wynika, że *Statut zawiera:*

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;

2) zakres działalności;

3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;

4) określenie źródeł finansowania;

5) zasady dokonywania zmian statutowych;

6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Analizując zacytowaną regulacją wskazać należy, że art. 13 ust. 2 ustawy określa wszystkie kwestie, które winny zostać uregulowane w statucie, jednocześnie zakreślając zakres przedmiotowy kompetencji organu uprawnionego do przyjęcia takiego aktu.

Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, stwierdzić trzeba, że organ władzy publicznej zobowiązany jest działać wyłącznie na podstawie i w granicach przyznanego mu upoważnienia. Oznacza to, że organ ten zobligowany jest nie tylko wypełnić w całości przyznaną mu delegację, ale także podejmować działania jedynie w ustalonym nią zakresie. Niewypełnienie takowej delegacji, jak również wystąpienie poza jej granice, oceniane musi być zaś jako istotne naruszenie prawa.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że na mocy § 1 pkt 3 lit. b uchwały Sejmik postanowił nadać nowe brzmienie § 1 załącznika uchwały Nr IV/22/29/2012 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 18 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Śląskiemu Centrum Wolności i Solidarności, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”. W przepisie tym Sejmik stwierdził bowiem, że: *§ 1 otrzymuje brzmienie:*

„Śląskie Centrum Wolności i Solidarności im. Dziewięciu Górników z „Wujka”, zwane dalej „Centrum”, jest wojewódzką samorządową instytucją kultury, prowadzoną wspólnie przez Województwo Śląskie i Miasto Katowice, działającą w szczególności na podstawie:

- ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 87), zwanej dalej „ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”,

- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 581),

- umowy w sprawie prowadzenia wspólnej instytucji kultury pod nazwą Śląskie Centrum Wolności i Solidarności, zawartej w Katowicach dnia 16 grudnia 2011 r. pomiędzy Województwem Śląskim a Miastem Katowice, zwanej dalej „Umową”,

- niniejszego statutu.”

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 pkt 3 lit. b uchwały odnoszący się do wykazu aktów prawnych, na podstawie których działa instytucja kultury, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza konstytucyjną hierarchię aktów prawnych. Sejmik w żadnym z przepisów ustawowych, a tym bardziej w ramach art. 13 ust. 2 ustawy nie zyskał kompetencji do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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 obowiązku stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa - z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Jak wyjaśnił w jednym ze swych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny [...] *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* (wyrok NSA z 25.07.2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym miejscu podkreślić należy, że Sejmik, podobnie jak inne organy władzy publicznej, obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Sejmiku uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Sejmik normując materię określoną w § 1 pkt 3 lit. b uchwały w zakresie, w którym powołuje się na ustawy, istotnie naruszył prawo, tj. art. 13 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Ponadto § 1 pkt 3 lit. b uchwały musi być oceniony jako wadliwy również w części, w jakiej Sejmik powołuje się na umowę w sprawie prowadzenia wspólnej instytucji kultury oraz sam statut. W tym miejscu wskazać bowiem należy, że omawiana regulacja uchwały pozbawiona jest normatywności, a ma wyłącznie charakter informacyjny. Co istotne, tego rodzaju postanowienia nie mogą być zamieszczane w aktach prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swych wyroków [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego [...]. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo* (wyrok NSA z 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem, zamieszczanie w akcie prawa miejscowego postanowień informacyjnych również musi być uznawane za istotne naruszenie 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/19/8/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 20 października 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Śląskiemu Centrum Wolności i Solidarności – w części określonej we wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz