



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.613.2025

Katowice, dnia 24 października 2025 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/18/8/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Bibliotece Śląskiej w Katowicach, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 22 września 2025 r. Sejmik Województwa Śląskiego, zwany dalej „Sejmikiem”, podjął uchwałę nr VII/18/8/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Bibliotece Śląskiej w Katowicach, zwaną dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 września 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w odpowiedniej części.

Podstawę prawną do nadania statutu bibliotece stanowi art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach. Zgodnie z tymi przepisami:

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.

Mając na względzie ww. zacytowane przepisy stwierdzić należy, że określają one zasadnicze kwestie, które winny zostać uregulowane w statucie biblioteki. Powyższe oznacza jednocześnie, że przepisy te ustalają zakres przedmiotowy kompetencji organu uprawnionego do przyjęcia takowego statutu.

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 w § 1 pkt 1 uchwały Sejmik postanowił, że *W załączniku do uchwały Nr IV/22/23/2012 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 18 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Bibliotece Śląskiej w Katowicach (t.j. Dz. Urz. Woj. Śl., poz. 3528) wprowadza się następujące zmiany:*

1) w § 1 ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Biblioteka działa na podstawie:

1) 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”;

2) ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2393);

3) ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 545);

4) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1292);

5) rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie narodowego zasobu bibliotecznego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1117);

6) rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 251 z późn. zm.);

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

8) ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 24 z późn. zm.);

9) niniejszego statutu.”

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 pkt 1 uchwały odnoszący się do wykazu aktów prawnych, na podstawie których działa Biblioteka Śląska, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Sejmik w żadnym z przepisów ustawowych, a tym bardziej w ramach art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach 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. CBOSA).

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 1 uchwały istotnie naruszył prawo, a mianowicie art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto zauważyć również wypada, że omawiana regulacja uchwały pozbawiona jest normatywności, a ma ona wyłącznie charakter informacyjny. Co istotne, tego rodzaju postanowienia nie mogą być zamieszczane w aktach prawa miejscowego. Wobec powyższego, także z tego względu przepis ten należy uznać za przekraczający delegację ustawową zawartą w art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach, a tym samym istotnie naruszający prawo.

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/18/8/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Bibliotece Śląskiej w Katowicach - w części określonej na 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego