



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 20 czerwca 2013 r.

Poz. 4399

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.328.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 czerwca 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/315/13 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 21 maja 2013r. w sprawie nadania statutu Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Wodzisławiu Śląskim, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 642 z późn. zm.) oraz art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 21 maja 2013r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego nadała statutu Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Wodzisławiu Śląskim, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 maja 2013r.

Przyjęty przez Radę Miejską statut Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Wodzisławiu Śląskim nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych, wymaganych przepisem art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach. Wskazana norma prawna do elementów przedmiotowo istotnych, jakie winien zawierać statut biblioteki, zalicza 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.

Artykuł 11 ust. 3 ustawy stanowi normę o charakterze iuris cogentis (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały.

Tym samym organ stanowiący nadając statut bibliotece musi mieć na uwadze zawsze, aby statut ten swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 3 ustawy. Tymczasem Rada Miejska nie dopełniła powyższych wymogów. W niniejszym statucie Rada Miejska nie zamieściła bowiem przepisów dotyczących zakresu działania filii, mimo tego, iż przepisem § 10 statutu wyraźnie wskazuje, że biblioteka – obok wypożyczalni, czytelnicy, oddziałów dla dzieci i innych komórek organizacyjnych związanych z działalnością podstawową – prowadzi również filie biblioteczne. Wykaz tych filii Rada

zamieściła w załączniku nr 1 do tego statutu. Rada wskazała zatem lokalizacje filii bibliotecznych nie określając przy tym zakresu ich działania. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 czerwca 2008r. (sygn. akt IV SA/GI 262/08) „obowiązek zawarcia w statucie biblioteki publicznej, zakresu działania i lokalizacji filii oraz oddziałów (...) jest aktualna tylko wówczas, gdy takie filie (...), są tworzone”. W niniejszej sprawie skoro Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna w Wodzisławiu Śląskim posiada filie biblioteczne, to Rada zobowiązana była w statucie tejże jednostki określić zakres ich działania.

Przyjmując niniejszy statut Rada nie wypełniła zatem dyspozycji wynikającej z przepisu art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy. Oznacza to, że statut Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Wodzisławiu Śląskim został pozbawiony elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Ponadto należy podkreślić, iż charakter aktu prawa miejscowego uchwały podjętej na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach, przesądza o konieczności zachowania odpowiednich wymogów proceduralnych przy podejmowaniu takiego aktu, a zwłaszcza w zakresie jego publikacji. W § 18 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, iż „statut wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Rada przewidziała zatem wejście w życie statutu w dniu podjęcia uchwały. Z kolei w § 3 uchwały Rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. W uchwale przewidziano zatem dwa różne terminy wejścia w życie aktu normatywnego, co narusza zasadę demokratycznego państwa wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji RP.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. W ocenie organu nadzoru regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem normą, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/GI 78/08).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że określenie dwóch – tak sprzecznych ze sobą – dat wejścia w życie kwestionowanej uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP.

W świetle przedstawionych argumentów należy uznać, iż stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXV/315/13 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego w całości jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.