



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 5. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LII.325.2023 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie zamiaru likwidacji filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Starej Kamienicy, zlokalizowanej w Kopańcu.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393 ze zm.) oraz art. 22, 23 i 24 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194), Rada Gminy Stara Kamienica podjęła uchwałę Nr LII.325.2023 w sprawie zamiaru likwidacji filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Starej Kamienicy, zlokalizowanej w Kopańcu.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 16 lutego 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.**

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach, organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki. Z kolei w myśl ust. 2, organizator jest obowiązany na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu o połączeniu, podziale lub likwidacji biblioteki podać do publicznej wiadomości informację o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem. Obowiązek ten dotyczy również zmiany statutu biblioteki w części dotyczącej zakresu działania i lokalizacji filii oraz oddziałów.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Stara Kamienica postanowiła o przystąpieniu do likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Starej Kamienicy zlokalizowanej w Kopańcu z dniem 31 lipca 2023 r., czym wyraziła zamiar likwidacji filii. W § 3 Rada zrealizowała wymogi ustawowe wynikające z art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach, w zakresie podania do publicznej wiadomości informację o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem. Ponadto, w § 5 uchwały wskazano, że wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Tymczasem w kontekście powyższego organ nadzoru zauważa, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy

wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2391/16.

Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego, nie rozstrzyga bowiem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, organizacyjnym, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Nie spełnia zatem ani warunku generalności zawartych w niej norm, ani też warunku abstrakcyjności. Przedmiotowa uchwała stanowi jedynie akt będący elementem procedury likwidacji filii biblioteki, a kwestię jej upublicznienia uregulował ustawodawca w art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach.

Dodatkowo warto zauważyć, że w w/w przepisie ustawy, ustawodawca określił bezwzględny wymóg, aby na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu o likwidacji filii biblioteki podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze wraz z uzasadnieniem. Rozpatrując powyższe w kontekście zapisów kwestionowanej uchwały podjętej 27 stycznia 2023 r. oraz uzależniającej jej wejście w życie od publikacji w wojewódzki dzienniku urzędowym, wymaga wskazania, że taki sposób wejścia w życie uchwały, spowodowałby w przedmiotowym przypadku brak spełnienia wymogu podania do publicznej wiadomości informacji na 6 miesięcy przed planowaną likwidacją filii biblioteki. Aby bowiem spełnić wymagania ustawowe, z uwzględnieniem daty likwidacji filii biblioteki – 31 lipca 2023 r., podanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze musiałoby nastąpić najpóźniej w dniu 31 stycznia 2023 r., tymczasem sama uchwała weszłaby w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto trzeba także zauważyć, że ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani też ustawa o bibliotekach nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację uchwały podjętej w sprawie zamiaru likwidacji filii biblioteki.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym zasadnym i koniecznym było stwierdzenie nieważności jej § 5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Z kolei w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w powyższym zakresie, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**