



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LXXXIV/537/2024 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ogłoszenia zamiaru zmiany siedziby filii Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze oraz dokonania zmian w statucie Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2024 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 i 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1, ust. 3 pkt 2 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r. poz.2393) Rada Miasta Kamienna Góra podjęła uchwałę w sprawie ogłoszenia zamiaru zmiany siedziby filii Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze oraz dokonania zmian w statucie Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §5 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia 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) – zwaną dalej „ustawą”, polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Kamienna Góra, wyrażając zamiar zmiany siedziby filii Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze oraz dokonania zmian w statucie Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kamiennej Górze, zrealizowała kompetencję wynikającą z art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach: "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."

W §3 uchwały 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.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny, niezindywidualizowany. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego ich stosowania. W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego

zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. 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., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała wyrażająca zamiar zmiany siedziby filii biblioteki oraz dokonania zmian w statucie w tym zakresie, ma jednorazowe zastosowanie i skonsumuje się poprzez jednorazowy akt wyrażenia stanowiska. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Regulacje zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach nie dają podstaw do podejmowania aktów prawa miejscowego. W aktach, jakie rada gminy może podjąć na podstawie tego przepisu nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Uchwała w sferze normatywnej ogranicza się wyłącznie do podania do publicznej wiadomości zamiaru organizatora, o którym mowa w powołanym przepisie ustawy o bibliotekach. Nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym, który ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania. Jakkolwiek prowadzona przez gminę i stanowiąca samorządową instytucję kultury biblioteka publiczna może być zaliczona do instytucji gminnej, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, to sama notyfikacja o zamiarze zmiany siedziby jej filii oraz jej statutu w tym zakresie nie może być uznana za akt regulujący ustrój takiej jednostki, tym samym podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Takim aktem będzie dopiero uchwała zmieniająca statut biblioteki.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał podających do publicznej wiadomości informację o zamiarze zmiany siedziby filii biblioteki oraz statutu biblioteki w tym zakresie.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności §5 uchwały we fragmencie "po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego", który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy. W związku ze stwierdzeniem nieważności wskazanego fragmentu §5 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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

Maciej Awizeń