

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.40.2025

z dnia 25 marca 2025 r.

Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XII/74/25 Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie zamiaru zmiany Statutu Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie w części dotyczącej lokalizacji filii bibliotecznej w Ogardach oraz danych adresowych filii w Bobrówku, Brzozie i Tucznie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2025r. Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich podjęła uchwałę w sprawie zamiaru zmiany Statutu Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie w części dotyczącej lokalizacji filii bibliotecznej w Ogardach oraz danych adresowych filii w Bobrówku, Brzozie i Tucznie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) w związku z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2393).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2025r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części § 4 jest niezgodna z prawem tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

Mocą § 4 uchwały rada postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". Oznacza to, że termin wejścia w życie ocenianej uchwały określono w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowogminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Podkreślić należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, ale w piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia wówczas, gdy spełniają dwa warunki łącznie: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się tylko na część terytorium państwa oraz ma on kompetencje do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego

sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy. Wskazać dodatkowo należy, iż przedmiotowa uchwała ma charakter wyłącznie intencyjny, dlatego też nie jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) 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. Nie ulega wątpliwości, iż powyższe przepisy będące podstawą prawną podjętej uchwały nie zawierają delegacji do publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a jedynie stanowią o wymogu podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze m.in. zmiany statutu biblioteki.

Wskazuję również, że organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchvale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego należało stwierdzić nieważność jedynie § 4 badanej uchwały.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli