

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.258.2017.A.BEJ
z dnia 4 grudnia 2017 r.

Rada Miasta Żagań

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017r., poz. 1875) stwierdzam nieważność § 4 Uchwały Nr XLVI/87/2017 Rady Miasta Żagań z dnia 27 października 2017 r. w sprawie: nadania imienia Miejskiej Biblioteki Publicznej w Żaganiu.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2017 r. Rada Miasta Żagań podjęła Uchwałę Nr XLVI/87/2017 w sprawie: nadania imienia Miejskiej Biblioteki Publicznej w Żaganiu.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Żagań nadała Miejskiej Biblioteki Publicznej w Żaganiu imię Papuszy.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (j.t. Dz. U. z 2012r., poz. 642 z późn. zm.)

W myśl art. 11 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. Akt o utworzeniu biblioteki określa: 1) nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki; 2) źródła finansowania. 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.

Organizatorem, który może nadać statut, w tym nadać nazwę i imię bibliotece są m. in. jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o bibliotekach).

Nadanie bibliotece publicznej statutu stanowi akt prawa miejscowego, w myśl art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca określił, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Samo jednak nadanie imienia bibliotece publicznej do aktów prawa miejscowego, w ocenie organu nadzoru, nie można zaliczyć. Biorąc pod uwagę zakres oddziaływania takiej uchwały stwierdzić należy, że nie posiada ona cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy.

Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna zatem być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na

podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Tymczasem Rada Miasta Żagań w § 4 uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, z mocą obowiązującą od 13 listopada 2017r.” Określenie takiego sposobu promulgacji (poprzez ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim) oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Niedopuszczalne jest zatem uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w tym publikatorze, jak to ma miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miasta Żagań podejmując Uchwałę Nr XLVI/87/2017 w sprawie: nadania imienia Miejskiej Biblioteki Publicznej w Żaganiu naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w części, tj. w zakresie § 4.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty 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.

Wojewoda Lubuski

Władysław Dajczak