



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 września 2025 r.

Poz. 3683

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.127.2025.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 10 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr XI.92.2025 Rady Gminy Giby z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Gibach zlokalizowanej w Pogorzeltcu oraz dokonania zmiany statutu Biblioteki. – w zakresie zwrotu „z mocą obowiązującą od dnia 29 sierpnia 2025 r.”.

UZASADNIENIE

W dniu 29 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Giby podjęła uchwałę Nr XI.92.2025 w sprawie likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Gibach zlokalizowanej w Pogorzeltcu oraz dokonania zmiany statutu Biblioteki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 września 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 3 września 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

W § 5 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że uchwała „wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 29 sierpnia 2025 r.”.

Wskazana na wstępie uchwała stanowi bezspornie akt prawa miejscowego. Z art. 11 i 13 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2393) w zw. z art. 2 ustawy z dnia 15 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 87) wynika, iż biblioteka utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi samorządową (gminną) instytucję kultury. Uznać należy ją za instytucję gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a jej statut stanowi akt prawa miejscowego. Instytucja gminna to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt

wewnętrzny (np. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt., II OSK 1526/08, wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II OSK 45/12). Z tych przyczyn również uchwała rady gminy regulująca powstanie i organizację takiej jednostki ma charakter aktu prawa miejscowego, a tym samym – o jej likwidacji.

Niniejszą uchwałę, stanowiącą o likwidacji filii biblioteki, a także zmieniającą statut tejże biblioteki, niewątpliwie więc zaliczyć należy do aktów prawa miejscowego.

W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których 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 (ust. 1).

Reguły redagowania uchwał wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 ZTP - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, w związku z § 141 ZTP - do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej.

Nie ulega więc wątpliwości, że z treści przepisu powinno jasno wynikać od kiedy dany akt wchodzi w życie, określając w sposób jasny i czytelny od kiedy adresaci norm w nim zawartych winni je stosować.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;
- 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

Przedmiotowa uchwała w § 5 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązującą od dnia 29 sierpnia 2025 r.”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „z mocą obowiązującą od” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20.

Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z porządku prawnego § 5 uchwały w zakresie zwrotu „z mocą obowiązującą od dnia 29 sierpnia 2025 r.”. Wyeliminowanie powyższego sformułowania skutkować będzie zachowaniem brzmienia omawianego przepisu dotyczącego wejścia w życie uchwały w zgodzie z zasadami techniki prawodawczej.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska