



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 maja 2025 r.

Poz. 2454



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.117.2025

Lublin, dnia 30 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/71/2025 z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie likwidacji Powiatowej Biblioteki Publicznej im. prof. Wiktora Zina w Hrubieszowie, w części obejmującej § 6 w brzmieniu: *"po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego"*.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/71/2025 Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie likwidacji Powiatowej Biblioteki Publicznej im. prof. Wiktora Zina w Hrubieszowie, w części obejmującej § 6 w brzmieniu: *"po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego"*.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/71/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 kwietnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Hrubieszowie postanowiła zlikwidować z dniem 31 marca 2025 r. Powiatową Bibliotekę Publiczną im. prof. Wiktora Zina w Hrubieszowie, zlokalizowaną przy ul. 3-go Maja 11 w Hrubieszowie (§ 1 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada Powiatu wskazała m.in. art. 13 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy, organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki.

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 (art. 13 ust. 2 ww. ustawy).

Połączenie, podział lub likwidacja biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej następuje po zasięgnięciu przez organizatora opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki. Przepis ten stosuje się odpowiednio do filii bibliotecznych (art. 13 ust. 4 ww. ustawy).

W § 6 uchwały Rada przyjęła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: *„po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”* nie znajduje uzasadnienia w powszechnie

obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza 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).

Przepis ten stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 powiatowo – gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Oznacza to, że aktem prawa miejscowego może być wyłącznie materia określona w ustawie zawierającej upoważnienie do podjęcia uchwały. Natomiast przepisy art. 13 ustawy o bibliotekach nie stanowią podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przez wszystkich mieszkańców jednostki samorządu), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

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. 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 powiatu.

Uchwała rady powiatu w sprawie likwidacji biblioteki stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Uchwała taka nie spełnia bowiem kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego, określonych w art. 94 Konstytucji RP.

Rada Powiatu w Hrubieszowie nie miała podstaw prawnych do przyjęcia, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. Uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i w takim zakresie nie posiada cech normatywności. Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16). Nie istnieje również przepis szczególny nakazujący ogłoszenie przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a tym samym brak podstaw prawnych do zarządzenia takiej publikacji.

Powyższe stanowisko zostało wyrażone m.in. w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2024 r., znak: PN-II.4131.429.2024; z dnia 3 lutego 2020 r., znak: PN-II.4131.45.2020; z dnia 16 grudnia 2019 r., znak: PN-II.4131.534.2019.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/71/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof komorski

Otrzymują:

- 1) Starosta Hrubieszowski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Hrubieszowie