



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 maja 2025 r.

Poz. 4652

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.112.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i” oraz „po upływie 14 dni od daty opublikowania” uchwały nr XIII/98/2025 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie zamiaru likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Stare Miasto im. prof. Joanny Papużyńskiej w Modle Królewskiej oraz zmiany statutu samorządowej instytucji kultury o nazwie Biblioteka Publiczna Gminy Stare Miasto im. prof. Joanny Papużyńskiej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Stare Miasto podjęła uchwałę nr XIII/98/2025 w sprawie zamiaru likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Stare Miasto im. prof. Joanny Papużyńskiej w Modle Królewskiej oraz zmiany statutu samorządowej instytucji kultury o nazwie Biblioteka Publiczna Gminy Stare Miasto im. prof. Joanny Papużyńskiej - ze względu na istotne naruszenie prawa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h. ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz art. 13 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Stare Miasto wyraziła zamiar likwidacji filii Biblioteki Publicznej Gminy Stare Miasto im. prof. Joanny Papużyńskiej w Modle Królewskiej (§ 1) oraz zamiar wprowadzenia zmian w statucie ww. biblioteki. (§ 2).

W § 6 uchwały zapisano: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania”.

Oznacza to, że termin wejścia w życie ocenianej uchwały określono w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, zwanej dalej „ustawą”), tj. w sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Zdaniem organu nadzoru treść § 6 w zakresie zwrotów „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i” oraz „po upływie 14 dni od daty opublikowania” narusza prawo w stopniu istotnym. Stosownie do art. 13 pkt 2 i 10 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza

się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Przepis art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy nie może stanowić podstawy dla ogłoszenia badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta nie spełnia bowiem kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego określonych w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, ze zm.), z którego wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Nie istnieje również przepis szczególny nakazujący publikację takiej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Podkreślić należy, że ustawa 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 generalności 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.

W konsekwencji oceniana uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: „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 uchwale, 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 tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Stare Miasto

Wójt Gminy Stare Miasto