



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 lutego 2015 r.

Poz. 448

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.18.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

nieważności uchwały Nr II/21/2014 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/430/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 28 czerwca 2012 w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Gliwicach, w całości - jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011r. Nr 197 poz.1172, ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Gliwice, na sesji w dniu 18 grudnia 2014 r., uchwałą Nr II/21/2014, dokonała zmiany postanowień uchwały Nr XXI/430/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Gliwicach. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2014 r., zaś 30 grudnia 2014 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.) z którego treści wynika, iż „biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora”.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten jest bowiem adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Jednocześnie wskazać należy, iż statut biblioteki reguluje organizację instytucji gminnej, w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, tym samym jak najbardziej stanowi on akt prawa miejscowego. Również w orzecznictwie sądowym panuje zgodność poglądów co do tego, że statut biblioteki stanowi akt prawa miejscowego: *"instytucja gminna /w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury/, to taka, 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. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym /art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych/. 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. Przeciwnie rozumienie powyższej regulacji przyjęte w zaskarżonym wyroku pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statuującymi akty z zakresu organizacji urzędów i instytucji gminnych /statuty tych jednostek/ jako akty prawa miejscowego, podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na zasadach przewidzianych dla aktów normatywnych."* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08 publ. Centralna baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim zaznaczył, że: *"statut ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, albowiem 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"* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Go 291/14)

Aby akt normatywny uznany został za powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi, takie jak: akt musi być wydany przez kompetentny organ na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata) oraz wywierać "skutki zewnętrzne". Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Co do zasady, akty prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (por. art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W konsekwencji uznać należy, że zmian w aktach prawa miejscowego dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu podjęcia uchwały zmieniającej.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna - uchwała Nr XXI/430/2012 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nadania statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Gliwicach, zarówno w dniu podjęcia uchwały zmieniającej, jak również i w dniu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, nie miała mocy obowiązującej, nie odpowiadała wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wyżej wskazane przepisy, w szczególności nie została ogłoszona w dzienniku urzędowym. Uchwała ta zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie "z dniem podjęcia"; do dnia 28 stycznia 2015 r. nie złożono również do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. Oznacza to, że nie nabyła ona dotychczas mocy obowiązującej. Nie istnieje zatem możliwość, by tylko zmiana treści uchwały stanowiła akt prawa miejscowego, gdyż doprowadziłoby to do sytuacji, że tylko część nowelizowanej uchwały byłaby ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a część pozostałaby uchwałą nie ogłoszoną w tym publikatorze. Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W przekonaniu organu nadzoru, jedynym sposobem na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem w takiej sytuacji jest nadanie mocy aktu prawa miejscowego obu uchwałom i ogłoszenie obu uchwał w dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą, już obowiązującą w dacie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia (bowiem weszła w życie po upływie 14 dni od dnia 30 grudnia 2014r.), należy uznać za bezprzedmiotową, jako że dotyczy ona wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Natomiast samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej jest oczywiście niedopuszczalne. Z tego też względu uchwałę Nr II/21/2014 należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Takie działanie bowiem jest sprzeczne zarówno z zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z - wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej - zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr II/21/2014 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/430/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 28 czerwca 2012 w sprawie nadania statutu Miejskiej Biblioteki Publicznej w Gliwicach, z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miasta Gliwice  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a