



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 6019

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.627.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 104(XVIII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 24 września 2025 r. w sprawie likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju zlokalizowanej w Kuźnicy Starej oraz dokonania zmian w Statucie Biblioteki, w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrażenia „likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju zlokalizowanej w Kuźnicy Starej oraz,” a także w § 1-§ 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”, oraz z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2025 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 104(XVIII)25 w sprawie likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju zlokalizowanej w Kuźnicy Starej oraz dokonania zmian w Statucie Biblioteki, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i 4 ustawy o bibliotekach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach – *Organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki. Z kolei z art. 13 ust. 2 ww. ustawy wynika, że: 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. Natomiast art. 13 ust. 4 omawianej ustawy stanowi, że: 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.*

Z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Artykuł 13 pkt 2 ustawy stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, jej § 1-§ 3 istotnie naruszają art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy oraz art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach. Rada Gminy w powyższych regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Z dniem 20 października 2025 r. likwiduje się Filię Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju zlokalizowaną w Kuźnicy Starej ul. Strażacka 65.

§ 2. Księgozbiór likwidowanej Filii Bibliotecznej zostanie poddany selekcji, pozycje zniszczone i nieaktualne poddane będą brakowaniu, pozostałe egzemplarze zostaną przekazane do dyspozycji Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju.

§ 3. Majątek ruchomy pozostający dotychczas w dyspozycji filii zostanie zagospodarowany zgodnie z przeznaczeniem i potrzebami przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Poraju.

Organ nadzoru zaznacza, że Rada zdecydowała w jednej uchwale o likwidacji w Kuźnicy Starej ul. Strażacka 65, przekazaniu mienia ruchomego, w tym zbiorów bibliotecznych likwidowanej Filii do Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju oraz o dokonaniu zmian w Statucie Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 154(XVIII)16 Rady Gminy Poraj z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania Statutu Gminnej Bibliotece Publicznej w Poraju (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r. poz. 2747). Tymczasem kwestie te winny zostać ujęte w dwóch odrębnych uchwałach, ponieważ uchwały te mają różny charakter prawny. O ile bowiem uzasadnione jest opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały zawierającej unormowania statutowe, to uzależnienie wejścia w życie uchwały zawierającej unormowania prawno-organizacyjne, związane z likwidacją filii biblioteki od publikacji w dzienniku urzędowym, należy uznać za naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy. Przepis ten pozwala ogłosić w wojewódzkim dzienniku urzędowym m.in.: akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Tym samym Rada Gminy w sposób niedopuszczalny nadała części postanowień uchwały walor aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu należy szczegółowo wyjaśnić, że regulacje zawarte w § 1-§ 3 uchwały stanowią akt kierownictwa wewnętrznego. Przedmiotowe regulacje nie spełniają bowiem kryteriów uznania ich za akt prawa miejscowego, określonych w art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym *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 uchwały w przedmiotowym zakresie. W przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie definiuje się pojęcia aktu prawa miejscowego. Nie budzi jednak 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 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. 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.

Tym samym należy uznać, że przedmiotowa uchwała, w zakresie w jakim dotyczy likwidacji filii biblioteki publicznej i przekazania mienia ruchomego filii bibliotecznej do Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju, stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Rada Gminy Poraj nie miała podstaw prawnych do przyjęcia, że uchwała w tym zakresie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż likwidacja filii biblioteki (po wcześniejszym podaniu do publicznej wiadomości informacji o zamiarze likwidacji wraz z uzasadnieniem) następuje poprzez zmianę statutu biblioteki w zakresie dotyczącym działalności i lokalizacji filii, czego Rada dokonała w treści § 4 uchwały.

Wobec powyższego, organ nadzoru uznał, iż dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem możliwe jest w niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części dotyczącej § 1-§ 3 uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy oraz art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 104(XVIII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 24 września 2025 r. w sprawie likwidacji Filii Gminnej Biblioteki Publicznej w Poraju zlokalizowanej w Kuźnicy Starej oraz dokonania zmian w Statucie Biblioteki – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Elżbieta Żabicka-Lakomy