



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2019 r.

Poz. 3236

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.229.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 509)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 35/V/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 8 marca 2019 roku w sprawie likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie będącej filią Gminnej Biblioteki Publicznej w Mykanowie, wchodzącej w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie oraz dokonania zmian w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie, dalej jako „uchwała” w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 574 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 marca 2019 roku Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 35/V/2019 w sprawie likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie będącej filią Gminnej Biblioteki Publicznej w Mykanowie, wchodzącej w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie oraz dokonania zmian w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2019 roku. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 1, 2 i 4 ustawy o bibliotekach oraz art. 9, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.).

W toku postępowaniu nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest niezgodna z prawem w całości.

Art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach, zwanej dalej "ustawą", stanowi, że *organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki*. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy *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. Z kolei z art. 13 ust. 4 ustawy wynika, 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. Zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy *przepisów ust. 2-4 nie stosuje się do bibliotek wchodzących w skład innej jednostki organizacyjnej*.

Z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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*. Art. 13 pkt 2 ostatnio powołanej 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.

Uchwała rady gminy w sprawie likwidacji filii bibliotecznej wchodzącej w skład biblioteki publicznej gminy stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Uchwała taka nie spełnia bowiem kryteriów uznania jej 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 szczególnie nakazujący publikację przedmiotowej uchwały. 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. Powszechnie obowiązujące 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 stanowi akt kierownictwa wewnętrznego. Rada Gminy Mykanów nie miała podstaw prawnych do przyjęcia, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W ocenie organu nadzoru postanowienie § 6 uchwały w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który to przepis pozwala ogłosić w wojewódzkim dzienniku urzędowym m.in.: akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie może stanowić podstawy dla ogłoszenia ocenianej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Mykanów zadecydowała w jednej uchwale o likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie będącej filią Gminnej Biblioteki Publicznej w Mykanowie, wchodzącej w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie oraz o dokonaniu zmian w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie. O ile dopuszczalne 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tym samym Rada Gminy w sposób niedopuszczalny nadała części postanowień uchwały walor aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała – nie przewidująca dla części swych przepisów właściwego trybu nabycia mocy obowiązującej - istotnie narusza prawo.

Wojewoda wskazuje, że uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W omawianym przypadku brak jest możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w części jej postanowień dotyczących likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie. Zmiana statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie jest powiązana z likwidacją Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie. Tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów uchwały dotyczących likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie czyni bezprzedmiotową zmianę statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości znajduje uzasadnienie w okolicznościach powyżej powołanych. Niezależnie od tego, organ nadzoru sygnalizuje, że pismem z dnia 25 marca 2019 roku zwrócił się do Wójta Gminy Mykanów o udzielenie następujących informacji: 1) czy na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie podano do publicznej wiadomości informację o zamiarze likwidacji wraz z uzasadnieniem - zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy oraz 2) czy przed podjęciem uchwały o likwidacji zasięgnięto opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością filii - zgodnie

z art. 13 ust. 4 ustawy. W odpowiedzi z dnia 27 marca 2019 roku Wójt Gminy wskazał, że likwidowana Filia Biblioteczna wchodzi w skład Gminnej Biblioteki Publicznej w Mykanowie, która z kolei wchodzi w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie. Tym samym, w ocenie Wójta, Gmina nie miała obowiązku na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu likwidacji podać do publicznej wiadomości informacji o swoim zamiarze wraz z uzasadnieniem (art. 13 ust. 5 ustawy). W ocenie organu nadzoru art. 13 ust. 2 ustawy znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie i Gmina zobowiązana była na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji Filii Bibliotecznej w Starym Cykarzewie podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze likwidacji wraz z uzasadnieniem. Filia Biblioteczna w Starym Cykarzewie stanowi filię Gminnej Biblioteki Publicznej w Mykanowie, a nie Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Mykanowie. Tym samym wchodzi ona w skład biblioteki, a nie innej jednostki organizacyjnej. Co więcej, Gmina wskazuje, że z art. 13 ust. 5 ustawy wynika, że w niniejszym przypadku nie stosuje się art. 13 ust. 2 – ust. 4 ustawy. Może to dziwić, skoro Gmina dopełniła obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 4 ustawy i zasięgnęła opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, a nie zastosowała art. 13 ust. 2 ustawy nakazującego podanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze likwidacji. W konsekwencji Gmina w jednym fragmencie pisma z dnia 27 marca 2019 roku wskazuje więc, że art. 13 ust. 2 – ust. 4 ustawy nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, a w innym powołuje się na to, że zasięgnęła – zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy – opinii jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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, uznać należy, że uchwała Nr 35/V/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 8 marca 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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