



Znak: P-1.4131.260.2025.AKS
Szczecin, 29 lipca 2025 r.

Rada Miejska w Goleniowie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr XVII/137/25 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zamiaru likwidacji filii Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Goleniowie, znajdujących się w Goleniowie-Helenowie i w Żółwiej Błoci oraz zmiany jej statutu w tym zakresie.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Goleniowie podjęła uchwałę Nr XVII/137/25 w sprawie zamiaru likwidacji filii Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Goleniowie, znajdujących się w Goleniowie-Helenowie i w Żółwiej Błoci oraz zmiany jej statutu w tym zakresie. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 lipca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. uchwały stanowi art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach¹, w myśl którego 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. W ocenie organu nadzoru, o ile nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Goleniowie do podjęcia uchwały Nr XVII/137/25, o tyle należy uznać za nieprawidłową kwalifikację ww. aktu jako aktu prawa miejscowego, o czym stanowi treść § 3 uchwały, zgodnie z którym Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei w świetle art. 13 ww. ustawy W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Wymaga podkreślenia, że kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, powinny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia), a więc regulacje o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji⁴. Jeśli więc akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego⁵.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponadto o jego publikacji nie stanowi przepis szczególny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach będący podstawą prawną podjętej uchwały, nie zawiera delegacji do publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a jedynie stanowi o wymogu podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze m.in. likwidacji biblioteki. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że uchwała Nr XVII/137/25 jest aktem kierownictwa wewnętrznego.

Mając na względzie powyższe stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr XVII/137/25 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie *zamiaru likwidacji filii Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Goleniowie, znajdujących się w Goleniowie-Helenowie i w Żółtwej Błoci oraz zmiany jej statutu w tym zakresie* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁴ Zob.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt: IV SA/Po 123/16.

⁵ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt: I SA /2160/01.