



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 stycznia 2025 r.

WP-O.4131.1.2025

Rada Gminy Szydłowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/50/2024 Rady Gminy Szydłowo z dnia 19 grudnia 2024 r. *w sprawie zamiaru likwidacji Gminnego Ośrodka Kultury w Szydłowie*, w **części**, to jest w zakresie, w jakim w § 4 tej uchwały Rada Gminy uzależniła wejście w życie aktu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę nr VII/50/2024 *w sprawie zamiaru likwidacji Gminnego Ośrodka Kultury w Szydłowie*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 20 grudnia 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.) oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Pismem z dnia 10 stycznia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Szydłowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VII/50/2024.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr VII/50/2024 istotnie narusza prawo, z zakresie § 4 i jest sprzeczna 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: *u.o.a.n.*) z uwagi na uznanie ww. uchwały za akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W § 4 uchwały nr VII/50/2024 Rada Gminy Szydłowo określiła, że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*

Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały wraz z jej ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego. Tymczasem, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Zdaniem organu nadzoru, uchwała w sprawie zamiaru likwidacji instytucji kultury nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, nie podlega zatem publikacji, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego.

Art. 22 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* stanowi: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach organizator może zlikwidować instytucję kultury (ust. 1). Organizator jest obowiązany na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach likwidacji (ust. 2). W przypadku likwidacji instytucji kultury z powodu braku środków finansowych, celem informacji, o której mowa w ust. 2, powinno być, między innymi, stworzenie możliwości podjęcia działań do zgromadzenia tych środków, które umożliwią dalsze funkcjonowanie instytucji (ust. 3).*

Cytowany powyżej art. 22 ust. 2 ww. ustawy stanowi podstawę podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie zamiaru likwidacji instytucji kultury (por. komentarz do art. 22 ustawy w: P. Antoniak-Tęskna, *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, Lex 2019).

Tego rodzaju akt, wskazujący intencję (zamiar) organu stanowiącego posiada charakter aktu wewnętrznego. W związku z powyższym uchwała nr VII/50/2024 nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), bowiem nie zawiera norm

abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter konkretny i indywidualny.

W orzecznictwie organów nadzoru przyjmuje się, że uchwała w sprawie zamiaru likwidacji instytucji kultury nie stanowi aktu prawa miejscowego. Tego typu uchwała nie zawiera norm o charakterze generalnie-abstrakcyjnym, co nie pozwala zakwalifikować jej do aktów prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który uzasadniałby konieczność publikacji uchwały w sprawie zamiaru likwidacji instytucji kultury. Jest to uchwała intencyjna, która nie przesądza o ostatecznej likwidacji takiej instytucji (por. rozstrzygnięcia nadzorcze: Wojewody Małopolskiego z dnia 4 listopada 2016 r., Lex nr 2153475 oraz Wojewody Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r., Dz.Urz. Woj. Śl. poz. 3619).

Z art. 94 *Konstytucji* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych ani aktów skierowanych do określonych podmiotów (indywidualnych).

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały nr VII/50/2024, uzależniająca wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, narusza art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* (dalej: *u.s.g.*) w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*, gdyż uchwała nie ma waloru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 *u.s.g.* na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 *u.s.g.* akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Przepis art. 4 ust. 1 *u.o.a.n.* stanowi, 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 określił termin dłuższy. Art. 13 *u.o.a.n.* zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl tego przepisu, 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). Podkreślić należy, iż żaden przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji aktu z zakresu kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 13 *u.o.a.n.* katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r. wskazał, że: *Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) (sygn. akt IV SA/Po 245/18, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację należy stwierdzić, że uchwała nr VII/50/2024 nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i jako taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stanowi: *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.*

Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa: *Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). W doktrynie wskazuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym.*

Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Szydłowo nr VII/50/2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/