



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2281

Sygn. akt II SA/Lu 1084/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Witold Falczyński
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Głusk

z dnia 7 maja 2013 r. nr XXXIII/225/13

w przedmiocie utworzenia samorządowej instytucji kultury

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1295/17 oddalił skargę kasacyjną

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę Nr XXXIII/225/13 Rady Gminy Głusk z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury – Centrum Kultury i Promocji Gminy Głusk, wnosząc o stwierdzenie jej niezgodności z prawem i zarzucając istotne naruszenie trybu łączenia instytucji kultury uregulowanego w art. 13 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.). Wojewoda wyjaśnił, że żądanie stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały uzasadnione jest tym, iż minął już rok od daty jej uchwalenia, co uniemożliwia stwierdzenie jej nieważności, stosownie do treści art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.).

W odpowiedzi na skargę Gmina Głusk wniosła o jej odrzucenie, podnosząc, że uchwały mającej charakter aktu prawa wewnętrznego nie można zaskarżyć do sądu po upływie roku od jej podjęcia, a w razie niepodzielenia przez sąd tej argumentacji – o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, jednak także z innych przyczyn niż w niej podniesione.

W myśl art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd z urzędu bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa dostrzeżone w badanej sprawie.

Przedmiotem kontroli sądu jest uchwała rady gminy w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury, podjęta w oparciu o przepisy wyżej powołanej ustawy o bibliotekach.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że zarówno Wojewoda Lubelski, jak i pełnomocnik Gminy Głusk błędnie przyjęli, że uchwała ta jest aktem kierownictwa wewnętrznego, podczas, gdy stanowi ona akt prawa miejscowego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). W myśl art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g., gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wynika stąd, iż uchwały rady gminy normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych mają rangę prawa miejscowego.

Dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w uchwale.

Podstawowym elementem wyróżniającym akt prawa miejscowego od aktu prawa wewnętrznego jest jego zakres podmiotowy. Adresatami pierwszego z nich są bowiem również podmioty niepodlegające ani organizacyjnie, ani służbowo organowi, który ten akt wydał, w tym zwłaszcza członkowie społeczności lokalnej, zaś adresatami drugiego – wyłącznie podmioty funkcjonujące wewnątrz struktury organu wydającego akt.

Instytucja gminna, w tym gminna instytucja kultury, to taka ogólnie dostępna dla społeczności lokalnej gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa kompetencji z dziedziny kultury. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca powstanie i organizację takiej jednostki ma charakter aktu prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w uchwale o utworzeniu gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz potencjalnie każdy podmiot, zwłaszcza członek społeczności gminnej, co czyni z tej uchwały akt o charakterze prawa

miejscowego, nie zaś akt wewnętrzny (tak również wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1526/08, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2012 r., IV SA/Wr 434/12, CBOSA).

Skoro zatem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to stosownie do treści art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718), do którego odsyła art. 42 u.s.g., podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Bezsporne jest, że uchwała będąca przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie nie została ogłoszona.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g., nieprzekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy, gdyż z powodu nieogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., I OSK 701/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12, CBOSA).

Jeżeli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktu prawnego określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności tego aktu w całości.

W tym stanie rzeczy zbędna jest szczegółowa ocena podnoszonych w skardze zarzutów, dotyczących poszczególnych rozwiązań przyjętych w zaskarżonej uchwale. Ewentualne ich uwzględnienie nie mogłoby bowiem wywołać skutku dalej idącego niż wynikający ze stwierdzonego z urzędu przez sąd istotnego naruszenia prawa poprzez nieopublikowanie zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podnieść jednak należy, że zarzuty te są zasadne. Skoro bowiem zaskarżoną uchwałą dokonano połączenia instytucji kultury w Gminie Głusk i utworzono – w wyniku tego połączenia – nową instytucję kultury, a jedną z instytucji objętych połączeniem była Gminna Biblioteka Publiczna w Głusku wraz z filiami, należało zachować procedurę określoną w art. 13 ustawy o bibliotekach.

Uchwalenie zaskarżonej uchwały bez zachowania tej procedury stanowi istotne naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości.

Mając na uwadze wskazane wyżej uchybienia, sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.