



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LII/309/2023 Rady Gminy Stoszowice z dnia 31 października 2023 r. w sprawie powołania Rady Społecznej do spraw wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stoszowice na sesji w dniu 31 października 2023 r. podjęła uchwałę nr LII/309/2023 w sprawie powołania Rady Społecznej do spraw wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej.

Mocą uchwały nr LII/309/2023 Rada Gminy Stoszowice powołała Radę Społeczną do spraw wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (§1 uchwały). W uchwale ustalono zadania Rady Społecznej (§2), a także ustalono regulamin pracy Rady Społecznej (załącznik do uchwały).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Gminy Stoszowice powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ww. ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Art. 7 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym zawiera natomiast katalog zadań własnych gminy, do których należą m.in. sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9) oraz kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt 10).

Regulacja art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym tworzy katalog otwarty spraw należących do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Wskazana regulacja zawiera normę uprawniającą radę gminy do wydawania uchwał w tych sprawach, które mocą innych ustaw zostały zastrzeżone do wyłącznej jej kompetencji. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Innymi słowy, musi istnieć wyraźny przepis prawa, w świetle którego ustawodawca przesądza, że rada gminy może wydać akt normatywny, który będzie wiązał inne podmioty. Podstawa taka może być zawarta w ustawach szczególnych, ale także w ustawie o samorządzie gminnym. Uprawnienie rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym aktualizuje się dopiero wówczas, gdy inny przepis ustawowy zawiera kompetencję uprawniającą radę gminy do uregulowania określonej sytuacji w drodze uchwały (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 1129/17). W przypadku norm kompetencyjnych, przy ich interpretacji, należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Zakaz domniemania kompetencji organu nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Z tego względu normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Tym samym, mając na uwadze zakaz domniemywania

kompetencji, rada gminy nie może stanowić w drodze uchwały w sprawach nie wskazanych w przepisach szczególnych.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że art. 18 ust. 2 pkt 15 nie jest przepisem kompetencyjnym umożliwiającym wydawanie wiążących aktów prawnych. Art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ustrojowy i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. W konsekwencji stwierdzić należy, że nie stanowi on kompetencji dla Rady Gminy Stoszowice do podjęcia uchwały w sprawie powołania Rady Społecznej do spraw wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Kompetencji tej nie stanowi także powołany w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym. Choć kwestia wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO niewątpliwie mieści się w szeroko pojętej ochronie zabytków to art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi jedynie ogólną normę zadaniową, a więc określa dziedzinę (zakres) działania organu. Norma zadaniowa tym różni się od normy kompetencyjnej, że ta ostatnia przyznaje organowi określone środki działania niezbędne lub konieczne do wykonania zadania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 2738/21). Z art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 wynika, że jednymi z zadań własnych gminy są sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, przy czym z tego przepisu nie wynika, aby jakkolwiek organ, czy to stanowiący, czy wykonawczy gminy posiadał kompetencje do powołania jakiegokolwiek rady w oparciu o te przepisy. Skoro art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym zawiera normę zadaniową, to do wykonania tego zadania powinny istnieć inne normy o charakterze kompetencyjnym, które wskazałyby na organ i na sposób oraz formę wykonywania tego zadania.

Należy zauważyć, że kompetencja do powołania określonej rady, co do zasady, ma swoje bezpośrednie oparcie w ustawowych regulacjach. Przykładowo, art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie gminy kompetencję do utworzenia młodzieżowej rady gminy. Art. 5c ust. 2 ww. ustawy zawiera analogiczną kompetencję do powołania gminnej rady seniorów. Z kolei w odrębnych ustawach zawarta została, m.in. kompetencja do powołania rady społecznej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (art. 48 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej; Dz. U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.), czy też kompetencja organu stanowiącego do określenia trybu powoływania członków oraz organizację i tryb działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 41g ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Zdaniem organu nadzoru, cytowane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 stanowią normę generalną, a rada gminy podejmując w oparciu o te przepisy uchwały, powinna każdorazowo i dodatkowo wskazać przepis szczególnie upoważniający do konkretnego działania. Oznacza to, że podstawa prawna uchwały została wadliwie sformułowana.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Skutkiem powyższego organ nadzoru uznał, że podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie powołania Rady Społecznej do spraw wpisu Twierdzy w Srebrnej Górze na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 7 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać za działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski