WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.28.43.2017.MS6

Wrocław, 20 grudnia 2017 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/426/17 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 listopada 2017 r. powołując się art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę Nr XLIII/426/17 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 grudnia 2017 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, że - jako wydana bez podstawy prawnej – istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Głogowie wyraziła zgodę na ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie. Zasięg obszaru miejsca pamięci, zgodnie z § 2 uchwały, przedstawiono na załączniku graficznym do uchwały. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Głogowa (§ 3 uchwały). Rada Miejska w § 4 uchwały postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Głogowie powołała się art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 13) podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 , 1920 , 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089), a także wznoszenia pomników;".

Wskazany przepis nie stanowi jednakże podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie. Brak jest jakiegokolwiek upoważnienia prawnego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustrawy o samorzadzie gminnym do podjęcia przedmiotowej uchwały. Rada Miejska w Głogowie, podejmując przedmiotową uchwałę, działała bez umocowania prawnego, naruszając nie tylko wskazany powyżej przepis ustawy o samorządzie gminnym jednocześnie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W sferze prawa publicznego obowiązuje zatem zasada: „co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności. Tymczasem żaden przepis prawa nie upoważnia Rady Miejskiej w Głogowie do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez samorządową instytucję kultury - Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie. Równocześnie zaznaczyć należy, że Organ nadzoru nie wyklucza możliwości ustanowienia miejsca pamięci i opieki merytorycznej przez

samorządową instytucję kultury - Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie, jednakże musi to nastąpić przez właściwy organ i we właściwej formie. Trzeba zauważyć, że Rada Miejska w Głogowie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym posiada upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie wzniesienia pomnika na wskazanym terenie, ale nie do ustanowienia tego terenu miejscem pamięci i opieki. W aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych upowazniających radę gminy do ustanawiania na określonym terenie miejsc pamięci. Jednocześnie, jak wskazano powyżej, organ nadzoru nie wyklucza możliwości ustanowienia takiego miejsca na podstawie działań wykonawczych podjemowanych przez Prezydenta Głogowa w zakresie należącej do niego kompetencji dotyczącej zarządzania mieniem gminnym w porozumieniu z Muzeum Archeologiczno-Historycznym w Głogowie.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich 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" (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Ze względu na powyższe, orzeczono 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 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

Paweł Hreniak