



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.834.2022

Katowice, dnia 6 października 2022 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/574/2022 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie przystąpienia Gminy Mikołów do Związku Stowarzyszeń Centrum Aktywności, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia Gminy Mikołów do Związku Stowarzyszeń Centrum Aktywności.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mikołowa postanowiła o przystąpieniu gminy Mikołów do Związku Stowarzyszeń Centrum Aktywności (§ 1 uchwały). Ponadto postanowiła, że składki członkowskie, wynikające z przynależności Gminy Mikołów do Związku Stowarzyszeń Centrum Aktywności będą opłacane z budżetu Gminy Mikołów(§ 2 uchwały).

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała przepis art. 18 ust. 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta została z naruszeniem przepisu art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 84 ust. 1 ustawy.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przepis art. 18 ust. 1 ustawy nie mógł stanowić podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały. Stanowi on, że *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*.

Z kolei właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 ustawy, tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa i działalność kontrolną. Z tego też względu przepis ten nie ma charakteru samodzielnej podstawy prawnej dla jakichkolwiek działań konkretyzujących prawo, w szczególności dla wydawania aktów o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Należy więc uznać, że art. 18 ust. 1 ustawy znajdzie zastosowanie wówczas, gdy w danej sprawie właściwa jest gmina, ale przepis prawa materialnego nie rozstrzyga, który z jej organów uprawniony jest do podjęcia działań. W rozpatrywanej sprawie rada mogłaby więc podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do związku stowarzyszeń, gdyby przepisy prawa umożliwiały taką formę zrzeszania się gmin.

Tymczasem jednak podkreślić należy, iż obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają możliwości przystąpienia gminy do stowarzyszeń innych, niż wskazane w przepisie art. 84 ust. 1 ustawy. Przepis ten stanowi, iż:

1. *W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami.*
2. *Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut.*
3. *Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.*

Co prawda, przepis art. 22 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) przewiduje, iż stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związek stowarzyszeń, a założycielami i członkami związku mogą być także inne osoby prawne, z tym że osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być członkami wspierającymi. Jednakże mimo, iż gmina posiada osobowość prawną nie może przystąpić do związku stowarzyszeń, o którym mowa w tymże przepisie.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przez „inne osoby prawne”, które mogą zakładać i być członkami związków stowarzyszeń, rozumieć należy np. fundacje, związki zawodowe, związki wyznaniowe, jednostki samorządu gospodarczego. Nie mogą zaś być nimi jednostki samorządu terytorialnego (dla nich taka możliwość przewidziana została w samorządowych ustawach ustrojowych). "Innymi osobami prawnymi", które wraz ze stowarzyszeniami mogłyby założyć związek stowarzyszeń, mogą być np. fundacje, związki zawodowe, związki wyznaniowe, jednostki samorządu gospodarczego lub zawodowego (ale nie terytorialnego, jako że możliwość taka nie jest przewidziana w poszczególnych ustawach samorządowych, por. też art. 8 ust. 5 pkt 1 pr. stow.). Przepis art. 84 ust. 1 ustawy ograniczający formę zrzeszania się gmin tylko w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, wyklucza możliwość przystąpienia gminy jako członka wspierającego do stowarzyszenia działającego na podstawie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach i nie mającego charakteru stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Prawo zrzeszania się gminy unormowane jest z mocy art. 172 Konstytucji RP w sposób szczególny i odmienny niż wskazany w ustawie Prawo o stowarzyszeniach, a regulacja zawarta w art. 84 ust. 1 ustawy jest regulacją wyczerpującą i w tym zakresie przepisy prawa o stowarzyszeniach nie mogą mieć zastosowania. Nie jest natomiast wykluczone "odpowiednie" stosowanie przepisów ostatnio wymienionej ustawy do stowarzyszeń gmin, w takim zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności z art. 84 ust. 1 (por. m.in. A. Rzetecka-Gil (*Komentarz do Prawa o stowarzyszeniach*, LEX)

Wyczerpujący charakter regulacji z art. 84 ust. 1 ustawy określającej zasady korzystania z prawa do zrzeszania się gmin oznacza, że żaden inny przepis tej ustawy wymienionych kwestii nie normuje, a w związku z tym przepisy art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 tejże ustawy dotyczące właściwości i zadań gminy, nie mogą stanowić podstawy do podjęcia uchwały o przystąpieniu do stowarzyszenia nie mającego charakteru stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (por. m.in. wyrok *WSA w Rzeszowie II SA/Rz 266/08, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów administracyjnych*).

Organ nadzoru zauważa, że określona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu, wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miejskiej Mikołowa - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać nie tylko ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, ale również treść postanowień uchwały musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartymi w ustawie, tu: ustawie o samorządzie gminnym.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z powołanego przepisu art. 7 Konstytucji wynika również, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*. Zakamycze 1999 r., s. 15). Zatem podjęcie przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu Mikołów do zrzeszenia nie przewidzianego w art. 84 ustawy stanowi działanie sprzeczne z prawem.

Nie bez znaczenia dla oceny legalności ww. uchwały pozostaje również i to, że udział gminy w związku stowarzyszeń będzie powodował konieczność ponoszenia wydatków z budżetu gminy, przynajmniej w zakresie uiszczania składek członkowskich.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90. Niewątpliwie uchwała, która została podjęta bez podstawy prawnej, narusza prawo w sposób istotny, a zatem stwierdzenie jej nieważności w całości jest w pełni uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego