



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 03-02-2023

Znak: PNK.I.4131.18.2023

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVI/377/22 Rady Gminy Miedziana Góra z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na rejestrację czasopisma „Głos Miedzianej Góry” w Rejestrze Dzienników i Czasopism - w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Miedziana Góra podjęła uchwałę Nr LVI/377/22 w sprawie wyrażenia zgody na rejestrację czasopisma „Głos Miedzianej Góry” w Rejestrze Dzienników i Czasopism.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r. Jako podstawę prawną podjętego aktu rada wskazała art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914 ) w związku z art.18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że występuje się z wnioskiem do Sądu Okręgowego w Kielcach o rejestrację w Rejestrze Dzienników i Czasopism czasopisma pod tytułem „Głos Miedzianej Góry”. Z kolei w § 3 uchwały nadano następującą treść: „Redaktorem naczelnym czasopisma „Głos Miedzianej Góry” jest Pan Rafał Micigolski”. W § 6 postanowiono, że wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Miedziana Góra.

W toku analizy przedmiotowej uchwały w trybie nadzorczym pod względem kryterium legalności organ nadzoru zauważył, że uchwała została podjęta w sprawie wyrażenia zgody na

rejestrację czasopisma, natomiast treść uchwały odbiegała zasadniczo od jej tytułu i celu, stąd zawiadomił radę o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W odpowiedzi na zawiadomienie rada złożyła wyjaśnienia w niniejszej sprawie, podnosząc w oparciu o art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, że jeśli dana sprawa nie została przypisana do zakresu działań organu wykonawczego to pozostaje ona w kompetencji rady.

Odnosząc się do wskazanych w podstawie prawnej przepisów, zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy Prawo prasowe wydawanie dziennika lub czasopisma wymaga rejestracji w sądzie okręgowym właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, zwanym dalej „organem rejestracyjnym”. W ustępie drugim ustawodawca wskazuje elementy wniosku o rejestrację.

Z kolei w myśl art. 8 ust. 1 ustawy Prawo prasowe, wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy.

Jak wynika zatem z treści wyżej przytoczonych przepisów ani art. 8, ani art. 20 ust. 1 i 2 ustawy Prawo prasowe, określające zasady rejestracji wydawania dziennika czy czasopisma, nie wymagają podjęcia przez radę gminy uchwały w zakresie wydawania czy rejestracji czasopisma, a zatem nie mogą być podstawą do podjęcia niniejszej uchwały. W ustawie Prawo prasowe brak jest również przepisów szczególnych przyznających legitymację procesową czy kompetencję poszczególnym organom gminy w tym zakresie. Dlatego kompetencji dla organów gminy w okolicznościach danej sprawy należy upatrywać przede wszystkim w ustawie o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Bliższe określenie zadań własnych mieszczących się w tym zakresie przewiduje art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Spośród zadań własnych gminy z działalnością wydawniczą bezspornie wiążą się zadania w dziedzinie edukacji publicznej (pkt 8), kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9), kultury fizycznej i turystyki (pkt 10), wspierania i upowszechniania idei samorządowej (pkt 17) oraz promocji gminy (pkt 18). Ustawa o samorządzie gminnym nie wymienia wprost działalności polegającej na wydawaniu prasy jako jednego z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że wydawanie prasy lokalnej mieści się w zakresie zadań gminy jako tych związanych ze wspieraniem i rozpowszechnianiem idei samorządowej, promocji gminy itd., czyli spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Nie ulega wątpliwości, że gmina dotychczas

już wydawała czasopismo samorządowe i było to także akceptowane przez radę. Jak wynika z informacji przekazanych przez radę funkcję redaktora pełnił podmiot prywatny. Dlatego nie jest zrozumiałym wyjaśnienie rady gminy, że wydawanie pism i czasopism nie należy do zadań gminy. Albowiem podążając za takim tokiem rozumowania, należałoby co zasady w ogóle podważyć podstawę do podjęcia przez radę uchwały w tej materii. W okolicznościach niniejszej sprawy należy jednak zwrócić uwagę na tytuł i intencję podjęcia uchwały czyli czynność wyrażenia zgody przez radę na rejestrację czasopisma w kontekście odmiennej przedmiotowo treści uchwały, która de facto nie dotyczy wyrażenia zgody na rejestrację przez organ wykonawczy.

W zakresie normy kompetencyjnej rada gminy jako podstawę do podjęcia niniejszej uchwały wskazała ogólną normę, jaką jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego przepisu, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Organ nadzoru nie kwestionuje co do zasady poglądu, że do kompetencji rady należy wyrażanie zgody na rejestrację czasopisma samorządowego jak również stanowienie w sprawie zapewnienia środków w budżecie na wydawanie czasopisma. Jednak należy podkreślić, że unormowanie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera ogólną normę kompetencyjną, która nie może stanowić samodzielnego umocowania do podjęcia przedmiotowej uchwały w sposób dowolny co do treści, bez istnienia dodatkowego przepisu szczególnego. Artykuł 18 ust. 2 ustawy wskazuje natomiast zadania, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy. Zdaniem organu nadzoru rada gminy podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres swoich uprawnień wskazując kto jest redaktorem naczelnym czasopisma (§3) oraz powierzając wykonanie uchwały Przewodniczącemu Rady Gminy Miedziana Góra (§6). Dostrzeżenia wymaga również fakt, że Pan Rafał Micigolski wskazany przez radę na redaktora naczelnego pełni także funkcję przewodniczącego rady gminy. Powyższa uchwała nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Jak wskazał także Naczelny Sąd Administracyjny do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn.. akt II SA 534/96).

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Przepis ten dookreśla zakres kompetencji wójta o kierowanie bieżącymi sprawami jednostki samorządu, na czele której stoi, oraz prawo do jej

reprezentowania w stosunkach zewnętrznych. Przyznanie tych uprawnień wójtowi wynika z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, wójt jest organem gminy działającym w sposób ciągły (permanentny), a więc może podejmować czynności związane z zarządzaniem gminy na bieżąco. Po drugie odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 60 u.s.g.). Poza kierowaniem bieżącymi sprawami gminy wójt, jednoosobowo, reprezentuje także tę jednostkę na zewnątrz, tj. w relacjach z osobami (podmiotami) trzecimi. Ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza przy tym dualizmu w reprezentowaniu gminy, wprost powierzając to uprawnienie organowi wykonawczemu i nie przewidując w tym zakresie żadnych ograniczeń ani włączeń, co oznacza, że w sferze reprezentowania gminy roli wójta nie może przejąć ani rada gminy, ani przewodniczący tej rady (zob. wyr. NSA z 7 października 2014 r., sygn. akt II GSK 2254/14; tak: komentarz do art. 31, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Gajewski/Jakubowski 2018, wyd. 1).

Mając na względzie powyższą argumentację wydawanie czasopisma przez gminę należy do kompetencji wójta, który zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Nie ulega wątpliwości, że wystąpienie z wnioskiem do Sądu o rejestrację czasopisma czy umowne powierzenie czynności redaktora naczelnego nie jest również objęte normą zawartą ani w art. 18 ust. 1, ani zadaniami rady gminy wskazanymi w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast stanowią zakres czynności związany z reprezentacją i kierowaniem bieżącymi sprawami gminy.

Z kolei w myśl brzmienia art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy. Powierzenie zatem wykonania uchwały Przewodniczącemu Rady Miejskiej pozostaje w sprzeczności z wyżej ww. przepisem ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał organ uprawniony do działania w zakresie wykonywania uchwał.

Reasumując powyższe, powołany przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić jedynej podstawy, w oparciu o którą rada gminy może podejmować wymienione uchwały działania. Analiza przedmiotowej uchwały pod kątem kryterium legalności sprowadza się zatem do konkluzji, iż podjęta przez radę uchwała wkracza w istocie kompetencje organu wykonawczego, który odpowiada za reprezentowanie, kierowanie, gospodarowanie środkami finansowymi gminy.

Zakres i przedmiot kompetencji rady gminy ustalony w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym nakazuje kierowanie się naczelną zasadą prawa administracyjnego jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni

przepisów oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Pogląd taki jest ugruntowany w dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 17 lutego 2010 r., o sygn. akt II SA/Ke 726/09, w świetle którego „jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 OTK 2000/5/141 a także sygn. K 5/86, U3/92, K11/93)”. W demokratycznym państwie prawnym nie może dochodzić do sytuacji, w których organy upoważnione do wydawania aktów prawnych, swoją prawotwórczą działalność opierają na domniemaniach, nie szanując przy tym wytycznych, którymi ustawodawca wyznaczył zakres przedmiotowy regulacji.

Mając na względzie powyżej przytoczony stan prawny oraz dorobek orzecznictwa w tej materii należy uznać, że wyżej wskazana uchwała jest sprzeczna z prawem, albowiem narusza w sposób istotny określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu jak również art. 18 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez określenie w uchwale kompetencji dla rady gminy do wystąpienia z wnioskiem do sądu o rejestrację czasopisma, powierzenie obowiązków redaktora naczelnego osobie, która jest także przewodniczącym rady gminy a także poprzez powierzenie Przewodniczącemu Rady Gminy Miedziana Góra wykonania uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym należało stwierdzić nieważność wskazanej na wstępie uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do treści art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis  
Rafał Nowak  
Wicewojewoda Świętokrzyski

