



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.AL4.0911-5/10

Wrocław, dnia 1 marca 2010 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIX/254/10 Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie ustanowienia Św. Piotra patronem Miasta Duszniki Zdrój, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483z późn. zm.) w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2010 r., działając na podstawie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Dusznikach Zdroju podjęła uchwałę Nr XLIX/254/10 w sprawie ustanowienia Św. Piotra patronem Miasta Duszniki Zdrój.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2010 r.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska ustanowiła Św. Piotra patronem Miasta Duszniki Zdrój, jednocześnie ustanawiając dzień 29 czerwca Świętem Patrona Miasta Duszniki Zdrój. Jednakże w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Dusznikach Zdroju nie posiadała kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Wiesław Skrzydło w komentarzu do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483), [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. V. podkreśla, że „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.” Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej.

Ustawodawca, mocą art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym postanowił, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jest to swoiste domniemanie właściwości rady gminy. Jak

przytaczają autorzy komentarza do art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, „przepis art. 18 ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Opiera się przy tym na domniemaniu właściwości rady, przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów gminy (...)”. Domniemanie kompetencji rady gminy w zakresie działania gminy oraz konstytucyjna gwarancja samodzielności nie oznaczają jednak, że organ ten może działać wyłącznie na podstawie domniemania kompetencji wynikającego z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja art. 7 Konstytucji wyraźnie wskazuje na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Zakres działania gminy określa art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawy należące do zakresu działania i stanowiących kompetencji gminy odznaczają się dwiema cechami: publicznym charakterem i lokalnym znaczeniem. Są to **kryteria przedmiotowe**. Do tego dochodzi **kryterium podmiotowe** o charakterze negatywnym: brak przepisu ustalającego właściwość do rozstrzygnięcia takich spraw dla innego organu samorządowego, państwowego albo organizacji społecznej.

Najbardziej typowe rodzaje spraw publicznych wymieniono w art. 7 ust. 2 ustawy i są to: ład przestrzenny, gospodarka gruntami, ochrona środowiska, budowa i utrzymanie dróg, zaopatrzenie w wodę, utrzymanie porządku i czystości, zapewnienie transportu zbiorowego, budownictwo mieszkaniowe, oświata, bezpieczeństwo publiczne itd.. Przez zadania publiczne należy rozumieć więc te, które mają na celu korzyść ogółu. W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym korzyść ogółu określona jest jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. Ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć przez **publiczny charakter sprawy**. Nawiązując więc do koncepcji podziału prawa na publiczne i prywatne można powiedzieć, że sprawa jest publiczna, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy. Załatwianie takich spraw zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (tak też w uchw. TK z 27 IX 1994 r., W 10/93). Jednakże potrzeb niektórych tylko mieszkańców gminy nie należy utożsamiać ze zbiorowymi potrzebami wspólnoty samorządowej. Z pojęciem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej nie należy również utożsamiać sumy indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców gminy (uchwały RIO w Łodzi: z 15 XI 1993 r., nr XXI/418/93, OSS 1994, nr 1 oraz z 6 V 1994 r., nr XVII/141/94, OSS 1994, nr 2).

Zasada domniemania kompetencji rady gminy wynikająca z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie oznacza, że brak upoważnienia ustawodawcy do podjęcia przez radę gminy jakiegoś działania czy też milczenie ustawodawcy w danej sprawie daje radzie podstawę do podjęcia uchwały w tej sprawie. Odmienna interpretacja zasady samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego w związku z zasadą domniemania właściwości gminy prowadziłoby do uznania, że każde działanie organu gminy, które nie jest zabronione, jest dozwolone, co z kolei stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą praworządności. Realizacja zadań następuje gdy przepisy prawa przyznają organom gminy kompetencje, i tylko o ile przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy, organ gminy może władczo określać prawa lub obowiązki jednostek. W takim zakresie ma znaczenie art. 18

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustanowiono domniemanie kompetencji na rzecz rady gminy. Domniemanie to powoduje następującą kompetencję prawną – w razie gdy przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy, z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przysługuje ona radzie gminy. Powołanie się na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może zostać uznane za podstawę prawną do podjęcia uchwały, brak bowiem przepisu dającego Radzie Miejskiej kompetencję do podjęcia uchwały o ustanowieniu patrona Miasta.

Zdaniem organu nadzoru, w przypadku podjętej przez Radę Miejską w Dusznikach Zdroju uchwały Nr XLIX/254/10 w sprawie ustanowienia Św. Piotra patronem Miasta Duszniki Zdrój, Rada nie posiadała kompetencji do podjęcia tej uchwały, nie jest to bowiem zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. 98, Nr 51 poz. 318), organizowanie kultu publicznego należy do władz kościelnych. Ustanowienie patrona Miasta związane jest z kwestiami religijnymi, a nie prawnymi. Samo ustanowienie patrona, określane przez władze kościelne mianem ustanowienia Patrona u Boga, należy do kompetencji Kongregacji Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów przy Stolicy Apostolskiej.

Brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały danej treści oceniany zawsze musi być w kategorii istotnego naruszenia prawa, co z kolei skutkuje stwierdzeniem nieważności takiej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec