



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 kwietnia 2018 r.

WNP-S.4131.3.2018

Rada Gminy

Trojanów

**08 – 455 Trojanów
Trojanów 57A**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/175/2018 Rady Gminy Trojanów z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody podłączenie oświetlenia zewnętrznego kościoła w Korytnicy do oświetlenia ulicznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2018 r. Rada Gminy Trojanów podjęła uchwałę Nr XLV/175/2018 w sprawie wyrażenia zgody podłączenie oświetlenia zewnętrznego kościoła w Korytnicy do oświetlenia ulicznego. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).

W dniu 11 kwietnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy Trojanów o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały tej treści.

Należy podkreślić, że art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Adresatami tej normy są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację jako organów sprawujących władzę ustawodawczą, wykonawczą lub sądowniczą. Każde działanie organów władzy, w tym również organu stanowiącego gminy musi być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań wyznaczają regulacje aktów normatywnych wyższego rzędu. Kompetencja jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej, nie może być

domniemywana ani wywodzona z norm o ogólnym charakterze nie przewidujących upoważnienia do działania.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały Rady Gminy Trojanów art. 18 ustawy o samorządzie gminnym w ust. 1 stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten zawiera domniemanie kompetencji na rzecz organu stanowiącego gminy. Nie stwarza on możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze. Gmina może wydawać jedynie przepisy z upoważnienia ustawodawcy w ramach decentralizacji władzy publicznej. Nie ma mowy o żadnej samoistnej działalności prawotwórczej gminy. Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 6 października 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 487/08, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

Z kolei art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera przykładowe wyliczenie zadań, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy. Wśród tego wyliczenia brak jest podstaw do wyrażenia przez radę gminy zgody na podłączenie oświetlenia zewnętrznego kościoła do oświetlenia ulicznego. Nie stanowi go również wskazany w podstawie prawnej art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9).

Organ nadzoru podkreśla, że z przywołanych regulacji rada gminy nie może wywodzić upoważnienia do podjęcia uchwały w każdej sprawie, która w opinii rady należy do jej właściwości. Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje na ścisłe powiązanie wydatku budżetowego z finansowaniem zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego i to takiego, które zostało określone w odrębnym przepisie. Nie może ulegać wątpliwości, że uchwała podjęta przez Radę Gminy Trojanów nie mieści się w ustawowej formule zadań publicznych (zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty). Brak jest bowiem podstawy prawnej do zrealizowania z budżetu gminy wydatku polegającego na ponoszeniu opłat za zewnętrzne oświetlenie kościoła.

Aby określone zadanie z zakresu administracji publicznej mogło być przez gminę wykonywane, musi istnieć norma kompetencyjna wskazująca prawną formę realizacji takiego zadania, np. uchwały, zarządzenia lub decyzji. Zatem dla realizacji przez gminę zadań publicznych za pomocą władczych form działania, dzięki którym gmina może wkraczać w sferę spraw i obowiązków obywatela lub innego podmiotu należącego do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych, wskazujące

zadanie, właściwy organ oraz prawną formę realizacji zadania publicznego. Gmina wykonując zadania publiczne obowiązana jest przestrzegać porządku prawnego, co oznacza, że wszelkie akty prawne i czynności organów gminy (stanowione przez nie przepisy, podejmowane uchwały i decyzje oraz czynności prawne) muszą być zgodne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również na brzmienie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 380), zgodnie z którym inwestycje sakralne i kościelne są finansowane ze środków własnych kościelnych osób prawnych. „Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie to konsekwencja zasady niezależności państwa i Kościoła katolickiego. Jednym z przejawów owej niezależności i autonomii jest powstrzymywanie się przez państwo od finansowania inwestycji sakralnych i kościelnych. (...) Skoro ustawodawca wyraźnie wskazuje źródło finansowania takich inwestycji, oznacza to, że środki na te inwestycje nie mogą pochodzić z innych źródeł” (v. Rakoczy Bartosz, Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz; Oficyna 2008).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje upoważnienia dla rady gminy do finansowania oświetlenia zewnętrznego kościoła. Brak również takiego uprawnienia w innych przepisach szczególnych, tj. materialnego prawa administracyjnego. Podejmując zatem uchwałę Nr XLV/175/2018 bez podstawy prawnej, Rada Gminy Trojanów naruszyła w sposób istotny prawo, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Trojanów przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

