



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego stwierdzam nieważność **§ 7 ust. 5** uchwały nr XXXVIII/179/09 Rady Miejskiej Mioszowa z dnia 27 maja 2009 roku w sprawie: Regulaminu cmentarza komunalnego przy ul. Kościelnej w Mioszowie z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2009 r. Rada Miejska Mioszowa podjęła uchwałę nr XXXVIII/179/09 w sprawie: Regulaminu cmentarza komunalnego przy ul. Kościelnej w Mioszowie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2009 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała ta w podstawie prawnej wskazuje art. 7 ust. 1 pkt 13 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska Mioszowa w **§ 7 ust. 5** przedmiotowej uchwały postanowiła, że wszelkie konsekwencje prawne związane ze złożeniem przez dysponenta nieprawdziwych lub niekompletnych dokumentów oraz decyzjami dysponenta naruszającymi dobra osobiste innych osób, ponosi dysponent.

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych ani wskazywać, kto ponosi odpowiedzialność za składanie nieprawdziwych dokumentów. Kwestie te zostały bowiem uregulowane w ustawie. I tak, art. 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93, ze zmianami) stanowi, że: „§ 1. Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. § 2. Jeżeli skutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych. § 3. Przepisy powyższe nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach, w szczególności w prawie autorskim oraz w prawie wynalazczym”. Ponadto należy wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Z kolei kwestie związane z ponoszeniem odpowiedzialności za składanie nieprawdziwych dokumentów zostały uregulowane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, ze zmianami). Zgodnie bowiem z art. 270 § 1 kodeksu karnego „Kto, w celu użycia za autentyczny, podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Należy podkreślić, iż organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania powyższej materii w drodze aktu prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, Rada wprowadzając do uchwały kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Konstytucja RP w art. 87 określa źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy

także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swoją kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”*

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. W ocenie organu nadzoru z taką sytuacją mamy do czynienia w tym konkretnym przypadku. W świetle wyżej cytowanych przepisów, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Jak już wyżej wskazano, akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienie to sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, zmieniać prawa ustawodawcy. Innymi słowy, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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

RAFAŁ JURKOWLANIEC