



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/687/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wzniesienia pomnika w postaci lwa wykonanego z brązu na cokole z granitu upamiętniającego Orłęta Lwowskie oraz 100. rocznicę bohaterskiej śmierci Jurka Bitschana, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi postanowiła o wzniesieniu pomnika w postaci lwa wykonanego z brązu na cokole z granitu upamiętniającego Orłęta Lwowskie oraz 100. rocznicę bohaterskiej śmierci Jurka Bitschana. Zgodnie § 2 uchwały, pomnik usytuowany zostanie na rondzie im. Jurka Bitschana na terenie będącym własnością Skarbu Państwa na działce o nr geodezyjnym 22/1 karta mapy 47, obręb Czeladź.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2018 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera upoważnienie dla rady miasta do podejmowania uchwał w sprawie wznoszenia pomników.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest niezgodna z prawem, bowiem narusza przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 tejże ustawy upoważnia radę miasta do podejmowania uchwał w sprawie wznoszenia pomników. Rada może stanowić o wznoszeniu pomników korzystając ze swych uprawnień właścicielskich, ale tylko w przypadku, gdy pomnik będzie lokalizowany na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Niedopuszczalne jest więc podjęcie uchwały o wzniesieniu pomnika na nieruchomości, w stosunku do której gminie nie przysługuje samodzielne prawo własności, z uwagi na brak podstawy prawnej do takiego działania.

Ponadto należy mieć na uwadze również przepis art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który niewątpliwie wyznacza granice działania gminy, a tym samym jej organów. W jego rozumieniu gmina to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy gminy, oraz odpowiednie terytorium. Tak zatem do tych elementów (wspólnoty samorządowej i terytorium) będzie ograniczone publiczne

władztwo gminy i jej organów. Gmina – jako jedna z jednostek zasadniczego podziału państwa - istnieje na określonym terytorium, rozumianym jako wyodrębniony granicami obszar, przestrzeń i na tym tylko terytorium może działać, sprawować władztwo publiczne, w tym władztwo planistyczne, i w stosunku do tego terytorium posiada wszelkie uprawnienia regulacyjne (prawo stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, przepisów porządkowych, podatków i opłat lokalnych). W ramach tego władztwa gmina, jako organ administracji publicznej, wykonuje przypisane jej prawem zadania, a w wykonywaniu ich korzysta z określonych środków prawnych, właściwych władzy państwowej. W tym ujęciu wszelkie jej działania, mające swe źródło tylko i wyłącznie w wyraźnej podstawie prawnej, podejmowane są w sferze tzw. imperium. W kontekście tych działań zatem terytorium gminy traktowane jako obszar, na którym jedynie ta gmina w tych działaniach jest właściwa.

Obok takiego rozumienia terytorium (w sensie publicznoprawnym) nie może jednak schodzić z pola widzenia rozumienie go w sensie prywatnoprawnym. W tym aspekcie danym terytorium niezależnie od tego, czy znajduje się na terenie danej gminy, czy nie, władają różne podmioty prawa cywilnego: w tym oczywiście również gmina – jako osoba prawna, Skarb Państwa, i inne osoby prawne i fizyczne. Różne są też tytuły i formy prawne tego władania: własność, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, posiadanie, itp. Działania zaś gminy w takim ujęciu podejmowane są w sferze tzw. dominium.

Oczywiście zarówno w sferze imperium, jak i w sferze dominium gmina zobowiązana jest przestrzegać prawa własności innych podmiotów. O ile jednak w tym pierwszym przypadku – wskutek władczych działań gminy - prawo własności może być w pewien sposób ogólnie ograniczone (np. poprzez władztwo planistyczne, opodatkowanie, nazywanie dróg wewnętrznych) – oczywiście wyłącznie na mocy wyraźnego przepisu ustawy – to w tym drugim przypadku taka sytuacja nie może mieć miejsca. Tu wszelkie działania gminy – sprowadzonej do roli równorzędnego partnera w stosunkach cywilnoprawnych - odbywają się na zupełnie innej płaszczyźnie, z bezwzględnym poszanowaniem prawa własności. Prawo własności bowiem jest najszerszym prawem rzeczowym – prawem chronionym przez państwo (art. 21 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji RP) i przez nie jednostce gwarantowanym (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo własności jest prawem bezwzględnym i skutecznym *erga omnes*. Zgodnie z Konstytucją RP każdy ma prawo do własności, która podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej i która może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Tym samym prawo własności jednostki (niezależnie od tego, czy to osoba fizyczna czy prawna) musi być zawsze przez gminę respektowane - i to przede wszystkim w sferze *dominium*, w sferze *imperium* zaś może być ograniczone, przy czym tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy.

Tymczasem z treści uchwały wynika, iż pomnik usytuowany zostanie na gruncie należącym do Skarbu Państwa. Jednocześnie w uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż na lokalizację pomnika uzyskano zgodę Zarządu Powiatu Będzińskiego. W tym miejscu wskazania wymaga, iż organ nadzoru pismem

z dnia 21 sierpnia 2018 r. Nr NPII.4130.21.69.2018 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta Czeladź o informację, jaki organ wyraził zgodę na lokalizację pomnika (Zarząd Powiatu Będzińskiego czy Starosta Będziński), kto jest inwestorem (gmina czy też inny podmiot) oraz czy gminie przysługuje tytuł prawny do dysponowania terenem, na którym pomnik ma zostać usytuowany. W odpowiedzi na wyżej wskazaną korespondencję, Zastępca Burmistrza ds. Komunalnych pismem Nr BK-RM.414.8.2018 z dnia 23 sierpnia 2018 r. wskazała, iż: *zgodę na lokalizację pomnika wyraził Zarząd Powiatu Będzińskiego (uchwała Nr 82/18 Zarządu Powiatu Będzińskiego z dnia 18 lipca 2018 r – w załączeniu). Inwestorem jest Gmina Czeladź przy współpracy z Tradycyjnym Oddziałem C. i K. Regimentu Artylerii Fortecznej No. 2 Barona Edwarda von Beschi – Twierdza Kraków w ramach projektu pod nazwą: „Szlak Orłąt Lwowskich”. Tytuł prawny do dysponowania terenem wynika ze zgody Zarządu Powiatu Będzińskiego na lokalizację pomnika przy rondzie im. Jurka Bitschana.*

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, należy uznać, iż skoro ustawodawca nie przyznał radzie gminy kompetencji do ingerowania w prawo własności innych podmiotów w przypadku wznoszenia pomników, to podjęcie uchwały w sprawie wzniesienia pomnika na gruncie innym niż gminny stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (*por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2017r., sygn. akt III SA/Kr 397/17 e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2014 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1121/13, CBOSA*).

Ponadto wskazać należy, że – zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – co do zasady organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Natomiast zarząd powiatu, który wyraził zgodę na lokalizację pomnika, jest organem, który jest uprawniony do wypowiedzania się wyłącznie w sprawach gospodarowania nieruchomościami należącymi do powiatowego zasobu nieruchomości. Zatem podjęta przez Zarząd Powiatu Będzińskiego uchwała Nr 82/18 pozostaje bez znaczenia w rozpatrywanej sprawie, a na pewno z jej podjęciem nie można wiązać posiadania przez gminę Czeladź prawa do dysponowania terenem stanowiącym własność Skarbu Państwa.

Podkreślenia wymaga, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (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).

Tym samym Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo tj. art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LIII/687/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wzniesienia pomnika w postaci lwa wykonanego z brązu na cokole z granitu upamiętniającego Orłęta Lwowskie oraz 100. rocznicę bohaterskiej śmierci Jurka Bitschana została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- 2) a/a