



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 LII/681/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie Muzeum Saturn w Czeladzi pomnika zlokalizowanego w parku przy ul. Sikorskiego w Czeladzi, w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą” oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr LII/681/2018 w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie Muzeum Saturn w Czeladzi pomnika zlokalizowanego w parku przy ul. Sikorskiego w Czeladzi. Pomnik usytuowany jest na nieruchomości gruntowej, stanowiącej działkę o nr geodezyjnym 28/6, karta mapy 44, obręb Czeladź.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2018 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 jest normą generalną. Zgodnie z jego brzmieniem: "do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy." Wobec tego Rada Miejska, podejmując w oparciu o ten przepis uchwałę, powinna wskazać dodatkowo przepis szczególny upoważniający do konkretnego działania.

Z kolei, przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy uprawnia radę gminy do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Dalej przepis ten stanowi, że do czasu określenia zasad, wójt gminy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Tak więc, w oparciu o powyższy przepis zgoda rady (w przypadku braku

określenia zasad) dotyczyć może dokonywania przez wójta jedynie wskazanych w tym przepisie czynności odnoszących się jedynie do nieruchomości. Katalog ich jest jednak wyczerpujący, ściśle przez ustawodawcę określony i z całą pewnością nie obejmuje on swym zakresem czynności użyczenia nieruchomości, ani – tym bardziej - samego pomnika. Pozwala to na przyjęcie wniosku, że zawieranie tych umów należy do spraw zwykłego zarządu – podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, a także art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest on bowiem upoważniony do dokonania czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym (w tym gminnym zasobem nieruchomości).

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy zawiera ogólne upoważnienie dla wójta gminy do gospodarowania mieniem komunalnym, z kolei przepis art. 25 w zw. z art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost przyznaje odpowiednio wójtom, burmistrzom i prezydentom miast kompetencje do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, w czym mieści się również użyczenie nieruchomości. Organ wykonawczy oddając w użyczenie nieruchomość (na której zlokalizowany jest pomnik) działa zatem samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady.

Ponadto, wskazania wymaga, iż rada gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym ma wyłączną właściwość w podejmowaniu uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych oraz wznoszenia pomników. Jednakże zaznaczyć należy, że z chwilą wzniesienia pomnika na gruncie stanie się on częścią składową tego gruntu. Wobec czego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi nie posiada - w oparciu o ww. przepis ustawy - kompetencji do wypowiedania się w sprawie użyczenia samego pomnika – odrębnie od nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe, przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Czeladzi należy uznać za niezgodną z prawem - po pierwsze z uwagi na brak dla Rady Miejskiej właściwego upoważnienia ustawowego ku temu - po drugie zaś, z uwagi na niedopuszczalną ingerencję Rady w kompetencje organu wykonawczego - tu: Burmistrza Miasta.

Ponadto, organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym

upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LII/681/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie Muzeum Saturn w Czeladzi pomnika zlokalizowanego w parku przy ul. Sikorskiego w Czeladzi 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

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