



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6762

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.668.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/72/2019 Rady Miasta Imielin z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie wzniesienia pomnika w mieście Imielin "Pamięci ofiar II wojny światowej", w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) oraz z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Imielin wyraziła zgodę na wzniesienie i lokalizację pomnika "Pamięci ofiar II wojny światowej" w Imielinie wraz z nazwiskami mieszkańców Imielina oraz tekstem upamiętniającym (§ 1 uchwały) i ustaliła lokalizację pomnika na terenie cmentarza parafialnego - **działka nr 855/56 przy ul. Pokoju w Imielinie** (§ 2 uchwały). Jednocześnie Rada wskazała, że uchwała ta "wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego" (§ 4 uchwały).

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała przepis art. 18 ust. pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż „do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068), a także wznoszenia pomników”, oraz przepis art. 40 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że: "Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy."

Powyższa uchwała, w ocenie organu nadzoru, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zatem uznać należy, iż regulacja zawarta w § 4 tej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego narusza przepisy art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych. Przedmiotowa uchwała nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji, a tylko takie kategorie uchwał podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...)).

Podkreślić w tym miejscu należy, że dla uznania aktu normatywnego za przepis powszechnie obowiązujący spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono wskazywać jednoznacznie, a nie w sposób dorozumiany, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień. Tymczasem, ani przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ani też żaden inny obowiązujący przepis prawa nie zawiera upoważnienia dla rady miasta do stanowienia aktów prawa miejscowego w sprawie usytuowania pomników. Należy bowiem pamiętać, że art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie charakter normy kompetencyjnej. Tym samym, Rada Miasta postanawiając w § 4 przedmiotowej uchwały, że: „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), to wejście w życie aktów prawa miejscowego uzależnione być powinno od ich publikacji w dzienniku urzędowym.

Ponadto wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta mogłaby podjąć decyzję o lokalizacji pomnika, wyłącznie w przypadku, gdyby Gmina była jedynym właścicielem całej nieruchomości, na której ma zostać usytuowany pomnik. Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień przesłanych przez Burmistrza Miasta Imielin w toku postępowania, nieruchomość oznaczona działką ewidencyjną nr 855/56 położoną przy ul. Pokoju w Imielinie, stanowi własność parafii Rzymsko-Katolickiej p.w. Matki Boskiej Szkaplerznej z siedzibą w Imielinie.

W zaistniałym stanie faktycznym, w ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Imielin w sprawie usytuowania pomnika na ww. nieruchomości podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, narusza ona bowiem przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wskazany w podstawie prawnej uchwały - zawiera wprawdzie domniemanie kompetencji rady gminy. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, gmina jest uprawniona do podjęcia decyzji o usytuowaniu pomnika, jedynie korzystając ze swych uprawnień właścicielskich, a to możliwe jest tylko w przypadku, gdy pomnik zlokalizowany jest na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Niedopuszczalne jest więc podjęcie uchwały o lokalizacji pomnika na nieruchomości, która nie jest w całości własnością gminy, 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 bowiem 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.

Co prawda, jak wynika z przywołanych wyżej wyjaśnień Gminy, zawarła ona w dniu 19 września 2019 roku ze wspomnianą Parafią umowę użyczenia nieruchomości objętej działką ewid. nr 855/56 przy ul. Pokoju w Imielinie dla celów wzniesienia spornego pomnika, ale jak wskazano wyżej, Rada byłaby uprawniona do działania jedynie w przypadku, gdyby gmina Imielin była jedynym właścicielem całej nieruchomości. Już tylko na marginesie zauważyć należy, że wspomniana umowa została zawarta już po podjęciu kwestionowanej uchwały, a zatem na dzień jej podjęcia gmina Imielin nie dysponowała żadnym tytułem do nieruchomości, na której miałby być sytuowany pomnik.

Na koniec zauważyć należy, iż z treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, w żaden sposób nie wynika by rada miasta posiadała kompetencję do **wyrażnia zgody** na usytuowanie (lokalizację pomnika), jak to uczyniła Rada Miasta Imielin w przedmiotowej uchwale.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90. Uchwałę podjętą z przekroczeniem delegacji ustawowej należy niewątpliwie ocenić jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości było uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak