



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/484/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 września 2016 r. w sprawie wzniesienia pomnika Gliwickich Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej w całości - jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice postanowiła o wzniesieniu pomnika Gliwickich Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej przy ul. Dworcowej na terenie ogrodu przy kościele garnizonowym pw. św. Barbary w Gliwicach. 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. 1 i ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera wprawdzie domniemanie kompetencji rady gminy, jednakże, zdaniem organu nadzoru, gmina jest uprawniona do podjęcia decyzji o wzniesieniu pomnika, korzystając ze swych uprawnień właścicielskich, ale tylko w przypadku, gdy będzie on zlokalizowany na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Niedopuszczalne jest więc podjęcie decyzji o wzniesieniu 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.

Tymczasem, z treści pisma Zastępcy Prezydenta Miasta Gliwice Nr KP.400.1.4.2016 z dnia 29 września br. wynika, że nieruchomości położona w Gliwicach przy ul. św. Barbary /Dworcowej,

oznaczona jako działka nr 973 obr. Stare Miasto, zgodnie z zapisami księgi wieczystej Nr GL1G/00009536/6, stanowi własność Skarbu Państwa. Informacja ta znajduje potwierdzenie w treści księgi wieczystej. Dodatkowo z treści uzadnienia projektu uchwały umieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy Gliwice wynika, iż teren na którym ma być zlokalizowany pomnik" (...)stanowi kompleks wojskowy, który w rozumieniu przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne jest terenem zamkniętym i pozostaje w użytkowaniu Ministra Obrony Narodowej działającego poprzez Rejonowy Zarząd Infrastruktury(...)".

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).

Skoro zatem ustawodawca nie przyznał radzie miasta 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 Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2014 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1121/13, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto organ nadzoru podziela stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2002 r. (sygn. akt III SA 3132/01, e-CBOSA) oraz przywołanym wyżej wyroku WSA w Gliwicach, iż przepis art. 18 ust.2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym mógłby mieć zastosowanie tylko wówczas, gdyby to gmina prowadziła budowę pomnika. Tymczasem z treści uzasadnienia projektu uchwały znajdującego się na stronie BIP gminy Gliwice wynika, że budowa ww. pomnika będzie realizowana z inicjatywy Społecznego Komitetu Pamięci i na jego koszt.

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.

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

POUCZENIE :

1. 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.

2. 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:

- Rada Miasta Gliwice