



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 grudnia 2015 r.

Poz. 7322

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.473.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 186.XVI.2015 Rady Miasta Częstochowy z dnia 29 października 2015r. w sprawie likwidacji „pomnika-tablicy” znajdującego się przy ul. Bolesława Prusa – róg ul. Karola Irzykowskiego w Częstochowie w całości, jako niezgodnej z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1484) oraz z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 64 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Częstochowa postanowiła o usunięciu „pomnika-tablicy” na cokole z 1952r. umiejscowionego przez PPR przy ul. Bolesława Prusa – róg ul. Karola Irzykowskiego w Częstochowie (§1 uchwały). Przepisem § 3 uchwały Rada przewidziała jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Oznacza to, że intencją Rady było nadanie przedmiotowej uchwale rangi aktu prawa miejscowego.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała jedynie przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż „do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zatem uznać należy, iż regulacja zawarta w § 3 tej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i 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.

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 upoważnienia ustawowego, 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy - przedmiotowa uchwała Rady Miasta Częstochowy w sprawie usunięcia „pomnika-tablicy” na cokole z 1952r. umiejscowionego przez PPR przy ul. Bolesława Prusa – róg ul. Karola Irzykowskiego w Częstochowie, została nieprawidłowo zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego.

Tym samym, Rada Miasta postanawiając w § 3 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.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (*por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009r. sygn. akt: II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r. sygn. akt: II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Samo stwierdzenie nieważności § 3 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Ponadto w toku postępowania nadzorczego organ nadzoru pismem Nr NPII.4130.4.103.2015 z dnia 30 listopada 2015r. zwrócił się – na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym - do Prezydenta Miasta Częstochowy o udzielenie informacji, komu przysługuje prawo własności działek, na których położony jest pomnik, o którym mowa w przedmiotowej uchwale.

Z pisma Nr OŚR-III.7021.2.33.2015 z dnia 4 grudnia 2015r. wynika, że właścicielami nieruchomości położonej w Częstochowie przy ul. Irzykowskiego 1, oznaczonej jako działka nr 57/2 obręb 305, na której usytuowany jest wyżej wymieniony pomnik-tablica są:

- Gmina Miasto Częstochowa w udziale 518 047/1 000 000
- Bodzińska Halina w udziale 38 722/1 000 000
- Fokt Michał w udziale 24 243/1 000 000
- Juretko Lucyna w udziale 38 228/1 000 000
- Malinowska Danuta w udziale 1 813 425/100 000 000
- Malinowski Marek w udziale 604 475/100 000 000
- Woźniak Alina w udziale 26 457/1 000 000
- Balcerowicz Tomasz i Adela w udziale 26 246/1 000 000
- Ciura Ireneusz i Małgorzata w udziale 32 085/1 000 000
- Garbiec Piotr i Jadwiga w udziale 24 796/1 000 000
- Jaśkiewicz Grzegorz i Dorota w udziale 22 987/1 000 000
- Pietras Stefan i Barbara w udziale 24 876/1 000 000
- Rudzki Rafał i Agata w udziale 40 888/1 000 000
- Skóra Jan i Małgorzata w udziale 28 020/1 000 000
- Suckiel Stanisław i Maria w udziale 28 924/1 000 000
- Szewczyk Zbigniew i Teresa w udziale 37 870/1 000 000
- Wawrzyniak Grzegorz i Anna w udziale 25 363/1 000 000
- Wróż Bogdan i Krystyna w udziale 38 069/1 000 000.

Zatem jak wynika z powyższego działka na którym znajduje się pomnik-tablica **nie stanowi w całości** własności miasta Częstochowy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta mogłaby podjąć decyzję o usunięciu pomnika, wyłącznie w przypadku, gdyby Gmina była jedynym właścicielem całej nieruchomości, na której znajduje się ww. obiekt.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest niezgodna z prawem. 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 usunięciu pomnika-tablicy, korzystając ze swych uprawnień właścicielskich, a więc tylko w przypadku, gdy zlokalizowany jest on na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Niedopuszczalne jest więc podjęcie decyzji o usunięciu pomnika z 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.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty należy uznać, iż uchwała Nr 186.XVI.2015 Rady Miasta Częstochowy z dnia 29 października 2015r. w sprawie likwidacji „pomnika-tablicy” znajdującego się przy ul. Bolesława Prusa – róg ul. Karola Irzykowskiego w Częstochowie, z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 64 Konstytucji RP. Działanie takie musi być uznane za istotne naruszenie prawa, co

zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Pouczenie:

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- Rada Miasta Częstochowy