

**UCHWAŁA NR XXX/603/16
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 14 września 2016 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 31 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§ 1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w Katowicach z dnia 5 sierpnia 2016 roku, nr NPII.4131.1.420.2016 stwierdzające nieważność uchwały nr XXVII/565/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie nadania placowi położonemu na terenie miasta Katowice nazwy „Skwer Represjonowanych Żołnierzy-Górników”.

§ 2. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 3. Prawne i faktyczne podstawy wniesienia skargi zawiera uzasadnienie do uchwały.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Katowice

Krystyna Siejna

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2016 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę nr XXVII/565/16 Rady Miasta Katowice w sprawie nadania placowi położonemu na terenie miasta Katowice nazwy „Skwer Represjonowanych Żołnierzy-Górników”.

W dniu 5 sierpnia 2015 roku do Urzędu Miasta Katowice wpłynęło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 sierpnia 2016 roku, nr NPII.4131.1.420.2016, stwierdzające nieważność wskazanej wyżej uchwały nr XXVII/566/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie nadania placowi położonemu na terenie miasta Katowice nazwy „Skwer Represjonowanych Żołnierzy-Górników” w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 6 i 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Na ww. rozstrzygnięcie Prezydent Miasta Katowice wniósł w dniu 29 sierpnia 2016 roku skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

W zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym organ nadzoru wskazał, że gmina jest uprawniona do nadania nazwy placowi (niebędącemu drogą publiczną lub wewnętrzną), ale tylko w przypadku, gdy zlokalizowany jest on na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina, a tym samym nadanie nazwy placowi położonemu na terenie niebędącym własnością gminy wykracza poza kompetencje rady gminy oraz narusza prawo własności jednostki i wykracza poza określone przepisami granice działania gminy.

Stanowisko organu nadzoru, kwestionujące legalność powyżej wskazanej uchwały nie może się ostać.

Argumentując powyższe wskazać należy, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera natomiast domniemanie kompetencji rady gminy. Warunkiem przyjęcia tego domniemania jest ogólny wymóg, by dana sprawa pozostawała w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W przypadku nadawania nazw placom niebędącym drogami publicznymi ani drogami wewnętrznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych nie ma uregulowań ustawowych niweczających to domniemanie, natomiast art. 7 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy wyraźnie zalicza do zadań własnych gminy sprawy z zakresu gminnych dróg, ulic, mostów, placów. W tej sytuacji gmina ma możliwość wykonywania wszelkich działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu placów, położonych na terenie gminy. W tym zakresie obowiązuje zaś tylko takie ograniczenie, by nie były to działania sprzeczne z prawem. Tymczasem żaden przepis prawa nie zabrania nadawania nazw nieruchomościom położonym na terenie gminy i nie ma racjonalnych argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin takiej możliwości. Nie narusza to zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, skoro mieści się w granicach zadań powierzonych gminom w art. 7 ustawy samorządowej. Stosownie do art. 18 ust. 1 tej ustawy kompetencje w tym względzie należą do rady gminy. Niewymienienie tej kompetencji w ustępie 2 tego artykułu oznacza jedynie, że nie jest to wyłączna kompetencja rady. Uchwała w sprawie nadania nazwy placowi niebędącemu drogą publiczną ani drogą wewnętrzną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jest aktem wewnętrznym, niebędącym prawem miejscowym do wydania którego wystarczające jest upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z powyższego gmina ma możliwość wykonywania wszelkich działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu placów, położonych na terenie gminy, w tym nadawania im nazw, albowiem żaden przepis prawa nie zabrania nadawania nazw nieruchomościom położonym na terenie gminy i nie ma argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin takiej możliwości. Dodać należy, że w polskim systemie prawnym brak jest uprawnienia dla innego podmiotu odnośnie nadawania nazw obiektom gminnym (miejskim).

Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym, jakoby gmina jest uprawniona do nadania nazwy placowi (niebędącemu drogą publiczną lub wewnętrzną), ale tylko w przypadku, gdy zlokalizowany jest on na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Nadawanie nazw tego typu obiektom należy bowiem uznać za „*sprawę publiczną o znaczeniu lokalnym*” (art. 6), a co za tym idzie - „*sprawę pozostającą w zakresie działania gminy*” (art. 18). Ponadto, analizując zapisy art. 7, należy zauważyć iż do zadań własnych gminy należą „*w szczególności*” sprawy „*gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego*” (ust. 1 pkt. 2). Przepisy nie definiują jednak zapisu „*plac gminny*”, a w szczególności nie wiążą owego określenia z koniecznością posiadania przez gminę prawa własności gruntów, na których dany obiekt jest położony.

Nie zasługują również na uwagę argumenty wskazujące na nieuprawnioną ingerencję gminy w prawo własności. W tym zakresie organ nie badał stanowiska właściciela nieruchomości w przedmiotowej sprawie tj.

Skarbu Państwa, zakładając *a priori*, iż nadanie nazwy odbyło się bez jego wiedzy oraz akceptacji. Natomiast w przypadku przedmiotowej uchwały Prezydent Miasta Katowice, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, oświadczeniem z dnia 14 czerwca 2016 roku wyraził zgodę na nadanie nazwy również terenom, będącym własnością Skarbu Państwa. Przedmiotowa zgoda została wydana na podstawie art. 11 ust. 1 i 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm). W związku z powyższym należy uznać, iż organ reprezentujący Skarb Państwa posiadał pełną wiedzę o treści i zakresie przygotowywanej uchwały oraz wyraził co do niej akceptację przed jej podjęciem. Działania gminy odnośnie nadania nazwy placowi odbyły się więc z bezwzględnym poszanowaniem prawa własności.

Reasumując uznać należy, że gmina poprzez swe organy posiada umocowanie do wydania uchwały o nadaniu nazwy placowi o charakterze publicznym (ogólnodostępnym) niebędącemu drogą publiczną ani drogą wewnętrzną, który jest własnością Skarbu Państwa po uzyskaniu zgody reprezentującego go organu.

Dodać można, że uzasadnienie zaskarżonego rozstrzygnięcia organu nadzoru ogranicza się w zasadzie do przytoczenia brzmienia przepisów będących podstawą podjęcia uchwały oraz stwierdzenia, iż nie mogły być one podstawą podjęcia uchwały, albowiem są sprzeczne z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi oraz prawem własności. Co prawda stwierdzenie to poprzedzone zostało przypomnieniem głównych norm ustawowych w zakresie meritum sprawy wraz z konstytucyjną zasadą legalizmu, ale są to wywody o charakterze generalnym i niemające decydującego i zasadniczego znaczenia w ustaleniu zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że obowiązkiem organu nadzoru jest wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa, przy czym jednocześnie stwierdza się, że naruszenie prawa, choćby nieistotne, ma miejsce tylko wówczas, kiedy reguły prawa są jasne i nie zezwalają na dwojaką – równie usprawiedliwioną – ich interpretację. Ta istotna konstatacja w sposób szczególny dotyczy przedmiotowej sprawy, w której organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały i przesądził tym samym o naruszeniu prawa pomimo braku pełnej jednoznaczności treści cyt. wyżej ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie nie wykazał i nie wywiódł w stopniu wymaganym i wystarczającym zasadności zajętego stanowiska, które w okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy uzasadniało tak dalece idącą ingerencję organu nadzoru w konstytucyjną samodzielność skarżącego. Zważyć należy także, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego pominięto całkowicie występujące w sprawie okoliczności faktyczne, które mają wpływ na ocenę prawną zaskarżonej uchwały, a dotyczące kwestii wyrażenia zgody na nadanie nazwy placowi przez właściciela terenu na którym jest on położony.

Przytoczone wyżej argumenty w sposób jednoznaczny wskazują, iż organ nadzoru wykroczył poza określone Konstytucją, kodeksem postępowania administracyjnego oraz ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie granice badania legalności aktów prawnych jednostki samorządu terytorialnego. Argumenty wskazane powyżej pozwalają na uznanie, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie może się ostać.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa sądów administracyjnych (tak dla przykładu postanowienie NSA z dnia 6 września 2007 roku, sygn. akt I OSK 1158/07, postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2011 roku, sygn. akt II OSK 2450/10 czy też postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 106/12), 30-dniowy termin określony w rozstrzygnięciu nadzorczym wyznacza jedynie termin na wniesienie skargi. Nie dotyczy on natomiast podjęcia uchwały w sprawie zaskarżenia tego rozstrzygnięcia. Uchwała w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia stanowi wewnętrzną decyzję i nie jest elementem skargi. W konsekwencji uchwała w sprawie zaskarżenia może zostać podjęta po wniesieniu skargi po upływie 30. dniowego terminu na jej wniesienie. Uchwała rady gminy może zostać przedłożona sądowi najpóźniej w dniu rozprawy, kiedy to skarga podlegać będzie merytorycznemu rozpoznaniu.