



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK-3.4131.233.2015.EM

Szczecin, dnia 24 sierpnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

§ 1 uchwały Nr X/180/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na wzniesienie w Szczecinie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w zakresie wyrazów „na skwerze im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego stanowiącym część działki nr 2/5, z obrębu ewidencyjnego nr 1030 (Śródmieście 30), należącej do Gminy Miasto Szczecin. Lokalizacja pomnika przewidziana jest zgodnie z załącznikiem do uchwały” oraz załącznika do tej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 lipca 2015 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr X/180/15 w sprawie wyrażenia zgody na wzniesienie w Szczecinie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 sierpnia 2015 r. w załączeniu do pisma Prezydenta Miasta Szczecin znak: WO-I.0711.47.2015.KB.

W §1 uchwały organ stanowiący Gminy - Miasto Szczecin postanowił, że wyraża zgodę na wzniesienie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego na skwerze im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego stanowiącym część działki nr 2/5, z obrębu ewidencyjnego nr 1030 (Śródmieście 30), należącej do Gminy Miasto Szczecin.

Tytułem wstępu wskazania wymaga, że kryterium oceny legalności uchwały rady gminy w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi jej zgodność z prawem. Wynika to jednoznacznie ze sformułowania "uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne". Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, tj. uzasadniającego wyeliminowanie danego aktu z obrotu prawnego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to naruszenia prawa prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Dokonując oceny kwestionowanej uchwały w świetle wyżej poczynionych uwag, uznać należy, że § 1 uchwały Nr X/180/15 Rady Miasta Szczecin w sprawie wyrażenia zgody



na wzniesienie w Szczecinie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w zakresie wyrazów „na skwerze im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego stanowiącym część działki nr 2/5, z obrębu ewidencyjnego nr 1030 (Śródmieście 30), należącej do Gminy Miasto Szczecin. Lokalizacja pomnika przewidziana jest zgodnie z załącznikiem do uchwały” oraz załącznik do tego aktu w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą regulacją *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 2013 r., poz. 260), a także wznoszenia pomników*. Treść tego unormowania przesądza o kompetencji organu stanowiącego gminy do decydowania w sprawach wznoszenia pomników. Tym samym nie budzi wątpliwości organu nadzoru uprawnienie Rady Miasta Szczecin do wyrażenia zgody na wzniesienie na terenie Gminy pomnika, który w przedmiotowej sprawie upamiętniałby Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

Argumentując stanowisko, zgodnie z którym za istotnie naruszające prawo uznac należy część § 1 oraz załącznik do kwestionowanej uchwały, w której organ stanowiący Gminy – Miasto Szczecin określił konkretną jego lokalizację - wskazania wymaga, że na nieruchomości, na której, wolą Rady, ma zostać wzniesiony pomnik byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹, który jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z jego unormowaniami (§ 7ust. 1 pkt 7 ppkt 1) na obszarze Miasta Szczecin w rejonie pl. Hołdu Pruskiego, którego część nosi obecnie nazwę skwer im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, obowiązuje zakaz wprowadzania nowej zabudowy, z wyjątkiem obiektów podziemnych.

Przechodząc następnie do wykładni wprowadzonego przez Radę Miasta Szczecin w uchwale *w sprawie zmiany S.39 Miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina na obszarze dzielnicy Śródmieście zakazu nowej zabudowy*, wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ustawy Prawo budowlane², każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zważywszy, że ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy budowy obiektów budowlanych (art. 1), mimo braku ustawowej definicji występującego w tej ustawie pojęcia „zabudowy”, w kontekście procesu budowlanego, który dotyczy także wznoszenia pomników, trudno rozumieć je inaczej niż jako budowę na określonej nieruchomości gruntowej obiektów budowlanych, prowadzącą do zabudowy tej nieruchomości takimi obiektami. Przemawia za tym słownikowa definicja wyrazu „zabudowa”, w podstawowym znaczeniu, oznaczającym „zabudowanie, zabudowywanie”, które z kolei oznacza „wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów” (tak: „Słownik Języka Polskiego” Wyd. Naukowe PWN Warszawa 1981; „Mały Słownik Języka Polskiego” Wyd. Naukowe PWN Warszawa 1997r.; „Mały słownik języka polskiego” pod redakcją, S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1969). Przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane zawiera ustawową definicję

¹ Uchwała Nr XVI/495/99 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie zmiany S.39 Miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina na obszarze dzielnicy Śródmieście (Dz. Urz. Woj. Zach. Nr 47, poz. 724).

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

terminu „budowa”. Zgodnie z tą regulacją *ilekroć w ustawie jest mowa o budowie - należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*. Obiekt budowlany zaś to *budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych* (art. 3 pkt 1 cyt. ustawy). Z kolei, przez *budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszyny antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową* (art. 3 pkt 3 ww. aktu).

Pojęcie „zabudowa” oznacza zatem istnienie na danym terenie obiektów budowlanych (budynku, budowli, czy obiektu małej architektury), zrealizowanych w wyniku celowego procesu inwestycyjnego. Prawo budowlane pozwala zatem na określenie, jakie obiekty posadowione na gruncie możemy uznać za zabudowę. Ustalenie natomiast, które tereny przeznaczone są pod zabudowę, następuje na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 tej ustawy, *ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego* (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2014r., sygn. akt I FSK 1115/13). Analogiczny pogląd na tle pojęcia „zakazu zabudowy”, zawartego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 630/11, stwierdzając, że jakkolwiek faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś”; pojęcia „zabudowy” nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, która oznacza wykonywanie w jakimś miejscu obiektu budowlanego. Również leksykalne określenie pojęcia „zabudowy” oznacza wnoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów, budowlą zaś w brzmieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego jest każdy obiekt budowlany nie będący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak m.in. wymienione w ramach tej kategorii pomniki.

Ponadto, na obszarze objętym planem, a więc także na działce nr 2/5, z obrębem ewidencyjnym nr 1030 (Śródmieście 30) w Szczecinie, obowiązuje *zakaz zmiany kompozycji zespołu zabudowy i kompozycji zespołu zieleni* - § 4 pkt 2 uchwały Nr XVI/495/99 Rady Miasta Szczecin. Mając na uwadze wskazaną w uzasadnieniu uchwały Nr X/180/15, formę pomnika (rzeźba postaci Prezydenta Lecha Kaczyńskiego o wymiarach zbliżonych do naturalnych, ustawiona na postumencie ze stosowną inskrypcją) nie budzi wątpliwości, że uchwała ta dotyczy pomnika w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Wzniesienie

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

takiego obiektu budowlanego doprowadziłoby zatem także do zmiany kompozycji zespołu zabudowy i zieleni tego obszaru, ukształtowanej historyczną zabudową Bramy Królewskiej i istniejącym układem zieleni.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy, stwierdzić należy, że obowiązujący na obszarze, którego dotyczy uchwała Nr X/180/15 Rady Miasta Szczecin, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zakazuje na tym obszarze wprowadzania nowej zabudowy, przez którą w świetle przytoczonych przepisów prawa budowlanego należy również rozumieć budowle w postaci pomników. Tym samym, postanowienie o wzniesieniu na terenie, obejmującym skwer im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego pomnika, narusza wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu unormowania powszechnie obowiązującego prawa - uchwały Nr XVI/495/99 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie zmiany S.39 Miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina na obszarze dzielnicy Śródmieście.

Przedstawiona powyżej argumentacja w ocenie organu nadzoru przesądza o tym, że § 1 uchwały Nr X/180/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na wzniesienie w Szczecinie pomnika upamiętniającego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w zakresie wyrazów „na skwerze im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego stanowiącym część działki nr 2/5, z obrębu ewidencyjnego nr 1030 (Śródmieście 30), należącej do Gminy Miasto Szczecin. Lokalizacja pomnika przewidziana jest zgodnie z załącznikiem do uchwały” oraz załącznik do tego aktu w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

O ile bowiem sama wola organu gminy do ustanowienia pomnika upamiętniającego byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego nie stoi w sprzeczności z obowiązującym prawem, o tyle zlokalizowanie projektowanej budowli na wskazanym przez organ stanowiący Gminy – Miasto Szczecin terenie, nie jest prawnie dopuszczalne, z uwagi na ograniczenia wynikające z przyjętego przez samą Radę Miasta Szczecin miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w sposób powszechny i bezwzględny na omawianym terenie Miasta.

W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/180/15 Rady Miasta Szczecin we wskazanym powyżej zakresie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.



WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI
M. Talasiewicz
Marek Talasiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Szczecin,
- 2) a/a.