



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.601.2022

Katowice, dnia 1 lipca 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) dalej jako: „ustawa”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 844.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie rozebrania pomnika Armii Czerwonej na cmentarzu Kule w Częstochowie, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2022 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 844.LX.2022 w sprawie rozebrania pomnika Armii Czerwonej na cmentarzu Kule w Częstochowie, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik zawiera załącznik do uchwały zatytułowany *Stanowisko Rady Miasta Częstochowy w sprawie rozebrania pomnika Armii Czerwonej na cmentarzu Kule w Częstochowie*, dalej jako: „Stanowisko”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano wyłącznie art. 18 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy *Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Powyższa regulacja formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Omawiany przepis może stanowić podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Tym samym przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych, intencyjnych pozostających

w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11). Ponadto właściwość rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 ustawy, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych pod jednym wszakże warunkiem – jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09).

W treści Stanowiska Rada Miasta Częstochowy wskazała m.in., że *opowiada się za rozebraniem pomnika poświęconego Armii Czerwonej na cmentarzu Kule w Częstochowie. Pomnik ten zawiera symbole totalitaryzmu komunistycznego - sierp i młot, które powinny być usunięte z przestrzeni publicznej. Rozebranie pomnika ku czci „bohaterów” Armii Czerwonej, która mając wyzwolić „słowiańskie narody” zniewoliła naszą Ojczyznę, jest w obecnej sytuacji nie tylko uzasadnionym, ale i potrzebnym wyrazem potępienia zła wyrządzanego na Ukrainie.*

Ponadto Rada sprecyzowała, że *wzywa Wojewodę Śląskiego do podjęcia, bez zbędnej zwłoki, stosownych działań zmierzających do realizacji niniejszej uchwały.*

Należy podkreślić, że kwatera wojenna żołnierzy Armii Czerwonej zlokalizowana na cmentarzu Kule w Częstochowie jest obiektem grobownictwa wojennego i podlega ochronie na mocy przepisów ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2337), dalej jako: „u.g.c.w.”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 u.g.c.w. *Grobami wojennymi w rozumieniu ustawy są groby i miejsca spoczynku osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość.* Ponadto art. 2 u.g.c.w. stanowi, że *Groby wojenne bez względu na narodowość i wyznanie osób, w nich pochowanych, oraz formacje, do których te osoby należały, mają być pielęgnowane i otaczane należnym tym miejscom szacunkiem i powagą.*

Jednocześnie przepisy u.g.c.w. regulują materię dotyczącą obowiązków związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.g.c.w. *Groby i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa.* Ponadto art. 6 ust. 3 u.g.c.w. stanowi, że *Wojewoda może, w drodze porozumienia, powierzyć jednostce samorządu terytorialnego obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie przejmie tego obowiązku bezpłatnie.*

Należy wskazać, że na mocy porozumienia nr SO.IX-5018-B/42/07 z dnia 16 kwietnia 2007 r. Wojewoda Śląski powierzył Miastu Częstochowa opiekę nad grobami wojennymi znajdującymi się na terenie tego miasta. Zgodnie z § 1 ust. 1 porozumienia powierzenie obejmuje obowiązek utrzymania grobów wojennych znajdujących się na terenie gminy. Doprecyzowanie tego postanowienia zawiera m.in. § 2 pkt 1 i 2, które określają, że do zadań powierzonych w ramach porozumienia należą *bieżąca konserwacja /utrzymanie/ obiektów grobownictwa wojennego, wykonanie remontów obiektów wg zakresu prac remontowych, zaopiniowanego przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.*

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że choć opieka nad grobami wojennymi znajdującymi się na terenie Miasta Częstochowy stanowi zadanie powierzone tej jednostce samorządu terytorialnego na mocy zawartego porozumienia, to jednak Stanowisko dotyczy rozebrania pomnika poświęconego Armii Czerwonej, zlokalizowanego na cmentarzu w Częstochowie. Przyczynę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi fakt, iż pomnik zawiera symbole totalitaryzmu komunistycznego. W tym miejscu należy wskazać, że zakaz propagowania

komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki został wprowadzony na mocy art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1103). Powyższy przepis stanowi, że *Pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Przepis art. 1 ust. 2 stosuje się.* Z kolei art. 1 ust. 2 cytowanej ustawy stanowi, że *Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989.* Zgodnie z art. 5b ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu (...) *Wojewoda, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której znajduje się pomnik, który nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1, usunięcie tego pomnika.*

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 5a ust. 3 pkt 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu (...) *Przepisu ust. 1 nie stosuje się do pomników znajdujących się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku.* Wobec powyższego brak jest podstawy prawnej dla wydania przez Wojewodę Śląskiego decyzji nakazującej usunięcie przedmiotowego pomnika.

Organ nadzoru wskazuje, że zakres zadań powierzonych Miastu Częstochowie na mocy zawartego porozumienia obejmuje utrzymanie grobów wojennych znajdujących się na terenie tej Gminy, w tym ich bieżąca konserwacja i wykonanie remontów. Z treści stanowiska Rady wynika, że przedmiotowy pomnik jest w bardzo złym stanie technicznym. Zgodnie z art. 5 u.g.c.w. *Przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymaga zezwolenia wojewody.* Tym samym wykonanie prac dotyczących pomnika wymaga wystąpienia przez Miasto Częstochowę ze stosownym wnioskiem do Wojewody Śląskiego o wydanie zezwolenia, o którym mowa w treści ww. przepisu. Na marginesie należy wskazać, że Wojewoda Śląski w piśmie znak: SOIV.5233.42.2022 z dnia 13 czerwca 2022 r. informował Prezydenta Miasta Częstochowy o powyższym trybie postępowania.

Należy podkreślić, że Rada Miasta Częstochowy zamieszczając w treści niniejszej uchwały żądanie, by Wojewoda Śląski podjął, bez zbędnej zwłoki, stosowne działania zmierzające do realizacji niniejszej uchwały, działała bez podstawy prawnej. Powyższe należy ocenić jako naruszenie zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Istotne jest bowiem wskazanie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do zobowiązania innych organów administracji publicznej do podejmowania określonych działań, w tym do realizacji podjętych przez siebie uchwał.

Ponadto należy wskazać, że Rada Miasta Częstochowy w § 2 uchwały powierzyła jej wykonanie Przewodniczącemu Rady Miasta. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 1 zd. 1 ustawy, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Oznacza to, że przewodniczący nie może realizować żadnych innych zadań, nie może być adresatem obowiązków, gdyż przepis prawa wyraźnie wskazuje zakres jego obowiązków. Wśród nich nie ma wykonywania uchwał rady. Przewodniczący rady gminy nie jest zatem organem wykonawczym, bowiem taka kompetencja nie przysługuje mu na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 3 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2223/18).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 844.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r., należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego