



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3989

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.557.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr LV/538/2022 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 załącznika nowelizowanej uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 21 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 176 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LV/538/2022 z dnia 26 kwietnia 2022 r. Rada Miejska Mikołowa postanowiła dokonać zmiany statutu Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr XXXVII/334/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r., poz. 875), w ten sposób, że § 3 ust. 1 otrzymał brzmienie:

ust. 1. Do zadań Jednostki należy prowadzenie, w imieniu Gminy, zadań o charakterze użyteczności publicznej, polegających na:

- 1) prowadzeniu punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych;*
- 2) utrzymaniu w czystości działek gminnych;*
- 3) utrzymaniu i rozwoju terenów zieleni miejskiej;*
- 4) administrowaniu i utrzymywaniu szaleatów miejskich;*
- 5) administrowaniu, zarządzaniu i utrzymywaniu cmentarzy komunalnych;*
- 6) wykonywaniu prac remontowych i konserwacyjnych;*
- 7) pobieraniu w imieniu i na rzecz Gminy opłat z tytułu wykonywanych czynności i realizowanych zadań.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 maja 2022 roku.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż uchwała posługuje się pojęciem niezdefiniowanym i niedookreślonym tj. „działek”. Słownik Języka Polskiego PWN wskazuje na następujące znaczenia wyrazu „działka”:

„1. «niewielki kawałek ziemi na terenie miasta lub poza nim, służący mieszkańcowi miasta do odpoczynku, uprawy warzyw, owoców itp.»

2. «kawałek gruntu przeznaczony pod uprawy rolne lub zabudowę»

3. «przedział między dwoma kreskami podziałki na przyrządzie pomiarowym»

4. pot. «zakres czyjegoś działania, czyichś obowiązków»
5. pot. «część przypadająca na kogoś po podziale»
6. pot. «porcja narkotyku»
7. «cząstka kielicha kwiatowego»

Przypuszczać należy, iż wyraz "działka" użyte zostało, w pierwszym lub drugim znaczeniu, przy czym mając na uwadze pozostały zakres zadań ZUK przewidziany w Statucie, skłonić się należy, ku drugiemu ze znaczeń.

Już same wątpliwości związane ze zdefiniowaniem pojęcia mającego istotne znaczenie dla ustalenia zadań ZUKu skutkować musi uznaniem uchwały w zakresie dotyczącym utrzymywania działek gminnych w czystości za nieważną.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. *akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715*) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Przede wszystkim jednak przyjmując, iż pojęcie działki użyte zostało w znaczeniu „kawałek gruntu przeznaczony pod uprawy rolne lub zabudowę” stwierdzić należy, iż żądanie w postaci utrzymywania w czystości obejmuje wszystkie działki (nieruchomości gruntowe), do których prawo posiada gmina Mikołów, a więc także te, zajęte pod drogi publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, ustawa o drogach publicznych zawiera przepisy szczególne w zakresie dotyczącym dróg i zarządzania nimi. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych: 1. Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. 2. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z kolei, zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych: Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Tym samym zarządca drogi (tu: Burmistrz Miasta Mikołów) nie musi pełnić swej funkcji osobiście. Może on zdecydować, że swoje zadania będzie wykonywał przy udziale jednostki organizacyjnej. Oczywiście powołanie tej jednostki nie jest obligatoryjne. Jeśli jednak taka decyzja zostanie podjęta, to istotne jest to, aby jednostka ta była zarządem drogi. Zaakcentowanie przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych konieczności posiadania przez jednostkę wspomagającą statusu „zarządu dróg” oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przynależnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricte* do pełnienia zadań zarządcy - a nie jakakolwiek inna.

Tymczasem Rada ustaliła, że do zadań Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie należy utrzymanie w czystości działek gminnych, utrzymanie i rozwoju terenów zieleni miejskiej, wykonywanie prac remontowych i konserwacyjnych. Z treści powyższego przepisu uchwały, ani też Statutu nie wynika, by z zakresu powyższych działań były wyłączone tereny dróg publicznych.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, działanie Rady w powyższym zakresie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ Rada Miasta nie posiada uprawnień do przekazania Zakładowi Usług Komunalnych zadań, które zostały zastrzeżone dla zarządcy dróg. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.) utrzymanie czystości i porządku na drogach publicznych należy do zadań zarządu drogi, z kolei zadania w zakresie remontów dróg należą do zarządu drogi na mocy art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Utrzymywanie, pielęgnacja zieleni w obrębie dróg publicznych jest zadaniem zarządcy drogi (art. 19 ust. 1 i art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych), stąd nie może zostać powierzone podmiotowi, który nie został powołany do zarządzania drogami w imieniu Burmistrza Miasta Mikołów. Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Z konstytucyjnej ww. zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (*sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (por. m.in. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Na koniec podkreślić należy, iż na niedopuszczalność przekazania ZUK zadań zastrzeżonych dla zarządcy drogi Wojewoda Śląski zwracał już uwagę w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NPII.4131.1.198.2021 z dnia 4 marca 2021 roku w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/334/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie.

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.

Niewątpliwe uchwała w zakresie w jakim została podjęta z naruszeniem kompetencji innego organu, tu: zarządcy drogi, narusza prawo w sposób istotny, a zatem stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części jest w pełni uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

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

2. 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz