



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 grudnia 2023 r.

Poz. 9614

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1186.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 80/2023 Wójta Gminy Jaworze z dnia 18 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Jaworze, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2023 r. Wójt Gminy Jaworze wydał zarządzenie Nr 80/2023 w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Jaworze.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 8 listopada 2023 r. w odpowiedzi na wystąpienie organu nadzoru Nr NPII.4100.203.2023 z dnia 6 listopada 2023 r., w którym organ ten zwrócił się o przekazanie przedmiotowego zarządzenia.

W toku badania legalności omawianego aktu organ nadzoru uznał, iż jest on niezgodny z prawem.

Dla dokonania oceny legalności niniejszego zarządzenia konieczne jest odniesienie do przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy, w myśl których:

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki

samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych (np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego (art. 4 ust. 2 ustawy). Zatem taki akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zaznaczyć, iż wydanie zarządzenia Wójta Gminy Jaworze w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości opłat tytułem zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych (§ 3 zarządzenia oraz załącznik nr 2 do zarządzenia) powinno być poprzedzone uchwałą Rady Gminy Jaworze, zawierającą upoważnienie dla Wójta do działania w przedmiotowym zakresie. Tymczasem z informacji udzielonych przez Naczelnika Wydziału Strategii, Rozwoju i Funduszy Gminy Jaworze pismem z dnia 1 grudnia 2023 r. o znaku: OZK.0711.0011.2023 wynika, iż uchwała taka nie została podjęta. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż Wójt w zakresie określenia *zasad ustalania oraz wysokości opłat tytułem zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych* działał bez stosownego upoważnienia, zaś przepisy prawne, przywołane w podstawie prawnej badanego aktu, nie stanowią podstawy do jego wydania.

Wymaga podkreślenia, iż zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Zatem, w ocenie organu nadzoru, Wójt Gminy Jaworze przyjmując regulację zawartą w § 3 przedmiotowego zarządzenia oraz załączniku nr 2 do tego aktu działał bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Nadto mocą § 2 przedmiotowego zarządzenia Wójt ustalił *zasady zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych na cele niezwiązane z ich budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną, zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia*.

Zdaniem organu nadzoru powyższa materia stanowi akt prawa miejscowego i zastrzeżona jest dla organu stanowiącego gminy. Należy wskazać na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wyżej powołany przepis stanowi podstawę do określenia zasad korzystania z „obiektów użyteczności publicznej”, jakimi są drogi wewnętrzne, stanowiące własność gminy Jaworze, na których realizuje ona swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Jak stanowi bowiem art. 1 ust. 2 ustawy, *gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*. Ponadto jak wynika z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym, jednym z zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty są sprawy dotyczące *utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz*

obiektów administracyjnych. Oznacza to, że Rada Gminy Jaworze dysponuje kompetencją do uchwalenia w trybie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych, który stanowi - zgodnie z przytoczonym przepisem – akt prawa miejscowego. Dalej z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że *akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.* A zatem, należy stwierdzić, że organem właściwym do uchwalenia ww. zasady korzystania jest wyłącznie rada gminy (tu: Rada Gminy Jaworze). A zatem omówione *zasady* przyjęte zostały przez organ do tego nieupoważniony.

Reasumując powyższe, Wójt wydając w ww. zakresie przedmiotowe zarządzenie, wkroczył w kompetencje zastrzeżone ustawą dla Rady Gminy. Wydanie przez organ wykonawczy gminy zarządzenia w materii przynależnej aktom prawa miejscowego, których stanowienie zastrzeżone jest dla organu stanowiącego gminy, przesądza o tym, że zarządzenie jest sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA w Gliwicach z 29.03.2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1471/21, opubl. CBOSA).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowym zarządzeniu 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a 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 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 (zob. 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; CBOSA).

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 zarządzenia Nr 80/2023 Wójta Gminy Jaworze z dnia 18 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Jaworze – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz