



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2998

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.267.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/126/25 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie wyboru sposobu realizacji zadań własnych Gminy Bytom o charakterze użyteczności publicznej poprzez powierzenie ich spółce komunalnej, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały w zakresie wyrazów „pasów drogowych” oraz w § 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 20 pkt 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2025 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę Nr XV/126/25 w sprawie wyboru sposobu realizacji zadań własnych Gminy Bytom o charakterze użyteczności publicznej poprzez powierzenie ich spółce komunalnej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 9 ust. 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2, 3, 12 i 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała w części wskazanej na wstępie w sposób istotny narusza prawo i powinna zostać w tej części wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Miejska w Bytomiu przepisem § 1 uchwały postanowiła, że: *Powierza się spółce komunalnej z udziałem Gminy Bytom, realizację zadań własnych Gminy Bytom z zakresu gospodarki komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, polegających na:*

1) utrzymaniu czystości pasów drogowych, chodników, szaleatów miejskich, alejek, placów i innych terenów gminnych;

2) utrzymaniu czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych, bez względu na kategorię tych dróg;

3) utrzymaniu zieleni przydrożnej;

4) utrzymaniu zieleni w parkach miejskich, na placach reprezentacyjnych i innych terenach rekreacyjnych;

5) obsłudze sanitarno-porządkowej miasta podczas trwania świąt państwowych i kościelnych oraz dekoracji ulic, pomników i miejsc pamięci narodowej na czas trwania obchodów;

6) usłudze utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach zarządzanych przez Bytomskie Mieszkania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej: *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.* 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).*

Zarządca drogi natomiast, zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, może wykonywać swoje obowiązki samodzielnie, bądź przy pomocy jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Zaakcentowanie przez ustawodawcę konieczności posiadania przez tę jednostkę 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.

Tym samym zarządcą drogi (tu: Prezydent Miasta Bytomia) nie musi pełnić swej funkcji osobiście. Może on zadecydować, 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.

Tymczasem, na podstawie przedmiotowej uchwały Rada Miejska zadecydowała o przekazaniu spółce komunalnej nie będącej zarządem dróg wykonywanie niektórych zadań własnych Gminy, w tym polegających na *utrzymaniu czystości pasów drogowych* (§ 1 pkt 1 uchwały) oraz *utrzymaniu zieleni przydrożnej* (§ 1 pkt 3 uchwały).

Sprawami z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów, zajmuje się zarządca drogi, którym w Gminie Bytom jest Prezydent Miasta.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, działanie Rady w powyższym zakresie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ Rada Miejska nie posiada uprawnień do przekazania spółce komunalnej zadań, które zostały zastrzeżone dla zarządcy dróg. Tym samym przyznanie spółce zadań należących z mocy przepisów ustawowych do właściwości zarządcy dróg należy uznać za istotne naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 19 ust. 1 i art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż stanowisko prezentowane przez organ nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Można tu przykładowo wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt II OSK 2145/17, publ. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, iż „zadania związane z utrzymaniem drogi publicznej, nie mogą być wykonywane przez jednostkę nie działającą w charakterze zarządu drogi”, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2813/16, publ. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, iż „zarząd dróg to nic innego, jak wyspecjalizowana jednostka organizacyjna, powołana w celu obsługi zarządcy drogi przy wykonywaniu przez niego zadań.” Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt IV SA/Gl 379/16, publ. CBOSA) i Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 października 2015 r. (sygn. akt II OSK 374/14, publ. CBOSA).

Nawet jeśliby podjąć próbę przyznania spółce komunalnej statusu zarządu dróg, to i tak nie prowadziłyby to do konwalidacji kwestionowanej uchwały, ponieważ nie byłoby możliwe pozostawienie

we właściwości spółki zadań wykraczających poza zadania zarządcy dróg, m.in. zadań w zakresie: utrzymaniu czystości chodników, szaleatów miejskich, alejek, placów i innych terenów gminnych, utrzymaniu zieleni w parkach miejskich, na placach reprezentacyjnych i innych terenach rekreacyjnych. Jak słusznie bowiem stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 611/14 (publ. w CBOSA), jednostce budżetowej utworzonej w celu wykonywania zadania zarządcy drogi na drogach publicznych nie można przyznać większych kompetencji, niż posiada je sam zarządca drogi publicznej, na mocy ustawy o drogach publicznych. W państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać. Ustawowa definicja zarządcy dróg zamieszczona w art. 19 ust. 1 ww. ustawy określa zaś, że w jego właściwości znajdują się jedynie sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymanie i ochrony dróg. Sąd stwierdził, że co prawda przepis ten, jak i następne, nie zawierają pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej, jednak wykładnia norm zadaniowych powinna odbywać się przy uwzględnieniu kierunku wyznaczonego ogólnymi kompetencjami, o których mowa w art. 19 ust. 1. ustawy o drogach publicznych. Uwzględniając zatem powyższy kierunek, należy stwierdzić, że wyżej przykładowo wymienione zadania spółki komunalnej to zadania zdecydowanie odbiegające od charakteru zadań powierzonych na mocy ustawy zarządcy dróg publicznych.

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.*

W dniu 25 kwietnia 2025 r. pismem Nr PD.0230.2.2025 do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęły obszernie wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bytomia, w których wskazano m.in.: *Nie można się zgodzić z twierdzeniem organu nadzoru jakoby w kwestionowanym zakresie Rada Miejska przekazała spółce komunalnej zadania, które zostały zastrzeżone dla zarządcy dróg.*

Rada miejska powierzyła jedynie realizację owych zadań. Sama zaś konstrukcja uchwały „powierzającej” z art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz zawarcia umowy „wykonawczej” jest formą realizacji gospodarki komunalnej.

Należy zauważyć, że w przesłanych wyjaśnieniach strona dokonuje własnej wykładni przepisów uchwały, które nie mają odzwierciedlenia w jej postanowieniach.

W ocenie organu nadzoru zestawienie przewidzianych w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej dopuszczalnych formach organizacyjno-prawnych wykonywania gospodarki komunalnej, z przepisami art. 19 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o drogach publicznych, jednoznacznie nakazuje wykluczyć zarówno prowadzenie gospodarki komunalnej w zakresie zadania własnego jakim jest utrzymanie czystości pasów drogowych i utrzymania zieleni przydrożnej w formie spółki komunalnej nie będącej zarządem dróg, jak i powierzenie takiej spółce przez gminę wykonywania powyższych zadań.

Ustawa o drogach publicznych przewiduje możliwość przekazania zadań zarządcy drogi wyłącznie wyspecjalizowanej jednostce, którą jest zarząd drogi. Nieutworzenie jej skutkuje tym, że zadania zarządcy drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) samodzielnie lub za pośrednictwem upoważnionych pracowników urzędu miasta, stosownie do art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych. W myśl art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Skoro zatem zadania z zakresu zarządzania drogą publiczną (gminną) należą do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) to współdziałanie w realizacji tychże zadań obciąża wskazany aparat pomocniczy. Regulacji wyprowadzonej w art. 21 ust. 1 i ust. 1a ustawy o drogach publicznych

należy przypisać charakter szczególny, uznając ją za przepis o charakterze *lex specialis* względem przepisu art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. Oznacza to, że zadania zarządcy drogi przypisane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) nie mogą być wykonywane w dowolnej formie organizacyjno-prawnej jako rodzaj zadania ze sfery użyteczności publicznej. Zarządzanie drogami publicznymi przez zarządcę, w przypadku niepowołania zarządu drogi, w praktyce sprowadzać się powinno do wyodrębnienia w urzędzie obsługującym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) komórki koncentrującej się na sprawach dróg publicznych. Wyodrębnienia tego w ramach urzędu powinien dokonać organ w treści postanowień regulaminu organizacyjnego urzędu.

Przedmiotową uchwałą nastąpiło powierzenie spółce komunalnej z udziałem Gminy Bytom realizacji zadań własnych gminy Bytom z zakresu gospodarki komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, polegających na utrzymaniu czystości pasów drogowych i utrzymaniu zieleni przydrożnej, co w ocenie organu nadzoru było niedopuszczalne. Zatem nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w wyjaśnieniach, że nie doszło do przekazania ww. zadań spółce komunalnej. W przekonaniu organu nadzoru utworzenie jednostki organizacyjnej będącej zarządem dróg oznacza, że decyzja o sposobie realizacji zadań należących do zarządcy dróg należy (w ramach posiadanych upoważnień i pełnomocnictw) do kierownika zarządu dróg. Podjętą uchwałą Rada Miasta przekroczyła swe uprawnienia, decydując, że część z tych zadań będzie realizowana przez spółkę komunalną z udziałem Gminy Bytom w oparciu o zawartą umowę wykonawczą.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/126/25 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie wyboru sposobu realizacji zadań własnych Gminy Bytom o charakterze użyteczności publicznej poprzez powierzenie ich spółce komunalnej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

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