



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.198.2021

Katowice, dnia 4 marca 2021 r.

Rada Miasta Mikołów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/334/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Mikołowie, w części określonej w:

1) § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 Statutu stanowiącego Załącznik do uchwały, dalej jako "Statut" oraz § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 Statutu w zakresie, w jakim dotyczy parkingów i terenów zielonych w obrębie dróg publicznych,

- jako sprzecznej art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 21 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.);

2) § 3 ust. 1 pkt 10 Statutu - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mikołowa postanowiła nadać Zakładowi Usług Komunalnych w Mikołowie Statut, stanowiący Załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 2 lutego 2021 roku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.): *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).

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 m.in.: całoroczne utrzymanie czystości dróg, placów i chodników (§ 3 ust. 1 pkt 1 Statutu) oraz wykonywanie remontów dróg i chodników (§ 3 ust. 1 pkt 3 Statutu).

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.

Dodatkowo wskazać należy, że do zadań ww. jednostki zaliczono utrzymanie i pielęgnację terenów zielonych (§ 3 ust. 1 pkt 2 Statutu) oraz administrowanie parkingami (§ 3 ust. 1 pkt 4 Statutu), bez wyłączenia terenów zielonych i parkingów w obrębie dróg publicznych. Tymczasem utrzymywanie, pielęgnacja zieleni oraz administrowanie parkingami 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 przekroczone 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.*

Wreszcie na koniec wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, również regulacja § 3 ust. 1 pkt 10 Statutu narusza prawo w sposób istotny. Rada postanowiła bowiem, że do zadań ZUK należy, "prowadzenie, stosownie do potrzeb Gminy, czynności dotyczących odbioru odpadów komunalnych." Zapis ten narusza konstytucyjną zasadę przejrzystości i oznaczoności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Podkreślić należy, iż gmina powinna zdecydować, że odbiór odpadów na terenie gminy Mikołów prowadzony będzie przez Zakład Usług Komunalnych w Mikołowie (w całości lub w części), albo odbioru tego dokonywać będzie podmiot wyłoniony w drodze przetargu. Tymczasem, użycie zwrotu "stosownie do potrzeb Gminy" wskazuje, iż odbiór odpadów jest zadaniem, które ZUK w Mikołowie realizował będzie w bliżej nieokreślonych przypadkach, bądź też nie będzie realizował go wcale. A zatem nie sposób ustalić, czy odbieranie odpadów stanowi zadanie ZUK w Mikołowie, czy też nie.

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 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).

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. Niewątpliwie uchwała 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego