



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 grudnia 2016 r.

Poz. 6795

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.563.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/120/16 Rady Gminy Marklowice z dnia 27 października 2016 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Marklowicach, w całości - jako niezgodnej z przepisem z art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 października 2016 r. Rada Gminy Marklowice zmieniła statut Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Marklowicach.

Przepisem § 1 uchwały Rada Gmina postanowiła zmienić § 3 ust. 1 pkt 1 statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej, który otrzymał brzmienie:

- „1) wykonywanie zadań powierzonych przez organy gminy w zakresie:
- a) zmiatania, odśnieżania dróg i placów,
 - b) wykaszania i oprysku rowów,
 - c) czyszczenia kratek”.

Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Marklowicach – zgodnie z § 1 statutu przyjętego uchwałą Nr XVI/90/16 Rady Gminy Marklowice - jest jednostką organizacyjną Gminy Marklowice, nie posiadającą osobowości prawnej, prowadzoną w formie jednostki budżetowej.

W tym miejscu należy podkreślić, iż wykonywanie powyższych zadań przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Marklowicach jest możliwe jedynie w odniesieniu do placów gminnych niebędących drogą publiczną oraz w odniesieniu do dróg wewnętrznych będących własnością gminy. Natomiast zadania związane z utrzymaniem dróg publicznych mogą być wykonywane wyłącznie przez zarządcę drogi.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 19 ust. 1 ustawy zarządcą drogi jest „organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg”. Uzupełnieniem powyższej regulacji są normy kompetencyjne zawarte w art. 20, art. 20a, art. 20b i art. 20f ustawy określające zadania realizowane przez zarządcę dróg.

W ocenie organu nadzoru zadania powierzone Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Marklowicach do wykonania (§ 1 uchwały) niewątpliwie mieszczą się w kategorii zadań związanych

z utrzymaniem drogi publicznej. Utrzymanie drogi – w myśl art. 4 pkt 20 ustawy – obejmuje wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Jednocześnie ustawa w art. 19 ust. 2 określa właściwego zarządcę drogi publicznej w zależności od kategorii drogi. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem drogi zaliczone do dróg krajowych są zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, natomiast odpowiedzialność za pozostałe kategorie dróg publicznych ciąży odpowiednio na organach wykonawczych gminy, powiatu lub województwa.

W przedmiotowej sprawie zarządcą drogi jest Wójt Gminy Marklowice. Natomiast, zgodnie z 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 – Wójt Gminy Marklowice – 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 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.

Tymczasem, jak wynika z § 3 Statutu, określającego przedmiot działalności Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, Zakład ten nie jest zarządem dróg, ale typową jednostką komunalną powołaną do wykonywania zadań własnych gminy. Tym samym przyznanie tej jednostce zadań należących z mocy ustawy do właściwości zarządcy dróg, a zatem powierzonych Zakładowi na mocy § 1 uchwały Nr XXI/120/16 Rady Gminy Marklowice, należy uznać za istotne naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy.

Nawet, jeśliby podjąć próbę przyznania Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach statusu zarządu dróg, to i tak nie prowadziłyby to do konwalidacji kwestionowanej uchwały. Przy takim uznaniu nie byłoby bowiem możliwe pozostawienie we właściwości Zakładu zadań wykraczających poza zadania zarządcy dróg, takich jak: utrzymanie czystości na terenie gminy, likwidacja dzikich wysypisk, gospodarowanie obiektami, boiskami sportowymi i rekreacyjnymi, zakładanie i utrzymanie zieleni gminnej, itp.

Wskazać przy tym należy, iż zadanie przekazane do wykonania Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach polegające na wykaszaniu i oprysku rowów oraz czyszczeniu krater zostało sformułowane w sposób nieprecyzyjny. Z tak sformułowanych przepisów nie wynika jednoznacznie, że zadania te będą wykonywane przez wymienioną jednostkę poza pasem drogowym dróg publicznych, a tylko takie zadania mogłyby być powierzone jednostce niebędącej zarządem dróg. W konsekwencji, przepis ten będzie miał zastosowanie także do czynności podejmowanych w pasie drogowym. Dlatego, z uwagi na nieprecyzyjność powyższych sformułowań, nie mogą być one uznane za zgodne z przepisami prawa, a zwłaszcza z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Marklowice, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

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 publicznych 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 zaś powyższy kierunek należy stwierdzić, że zadania

wymienione w § 3 pkt 2-11 Statutu GZGK to zadania zdecydowanie odbiegające od charakteru zadań powierzonych na mocy ustawy zarządcy dróg publicznych.

Złożone w tym zakresie wyjaśnienia w piśmie z dnia 24 listopada 2016 r. nie przekonały organu nadzoru. Na marginesie należy dodać, iż wyjaśnienia opierały się głównie na przytoczeniu fragmentu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2590/15, który znany jest organowi nadzoru, a który dotyczył innego stanu faktycznego. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, iż istnieje również późniejsze orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, tj. wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 379/16, w którym Sąd w pełni podziela stanowisko prezentowane przez organ nadzoru. W wyroku tym Sąd stwierdził jednoznacznie, iż „Zarząd dróg to nic innego, jak wyspecjalizowana jednostka organizacyjna, powoływana celem wspomoczenia zarządcy drogi przy wykonywaniu przez niego zadań. Powoływana tylko i wyłącznie do wykonywania zadań zarządcy dróg. To oznacza, że jeśli tylko miałyby być powołana jakaś jednostka dla pomocy zarządcy drogi, to może być nią tylko i wyłącznie zarząd dróg”.

Ponadto, organ nadzoru nie kwestionuje możliwości powołania przez Gminę Marklowice gminnej jednostki organizacyjnej, ale jedynie uznaje, iż powierzenie jednostce – w tym przypadku Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach – realizacji zadań zarządcy, narusza w sposób istotny powołane na wstępie przepisy ustawy o drogach publicznych. Jak wskazywano wyżej jednostka ta została utworzona nie tylko w celu realizacji tych zadań, czyli zadań należących do zarządy drogi, ale również w celu realizacji innych zadań własnych gminy, o których mowa w § 3 pkt 2-11 Statutu.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że postanowienie § 1 uchwały, mocą którego Rada powierzyła Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, czyli jednostce innej niż zarząd dróg, wykonywanie zadań zarządcy drogi, istotnie narusza prawo.

Na marginesie organ nadzoru pragnie również zaznaczyć, iż zgodnie z § 1 uchwały Rada Gminy Marklowice postanowiła zmienić brzmienie § 3 ust. 1 pkt 1 Statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Markłowicach stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Marklowice Nr XVI/90/16 z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Markłowicach. Tymczasem, § 3 Statutu tego Zakładu został podzielony na punkty, a te z kolei na litery. W obrębie tej jednostki redakcyjnej nie ma zatem ustępu.

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 XXI/120/16 Rady Gminy Marklowice z dnia 27 października 2016 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

Rada Gminy Marklowice.