



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.896.2019

Katowice, dnia 23 grudnia 2019 r.

Rada Miasta Będzina

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 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/123/2019 Rady Miejskiej Będzina z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej na terenie Miasta Będzina, w części określonej w: § 1 pkt 3, 4 i 5 uchwały - jako sprzecznej 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 z późn. zm.) 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 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.) i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2019 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr XVII/123/2019 w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej na terenie Miasta Będzina.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska Będzina wskazała art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały: *Postanawia się prowadzić gospodarkę komunalną Miasta Będzina w zakresie:*

- 1) likwidacji dzikich wysypisk;
- 2) utrzymania czystości i porządku na terenach, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, albo co do których obowiązek utrzymania czystości i porządku spoczywa na gminie;
- 3) remontów bieżących dróg, chodników, parkingów z wyłączeniem oznakowania poziomego dróg;
- 4) bieżącego utrzymania pasów drogowych;
- 5) zimowego utrzymania dróg, chodników, ulic i placów;
- 6) zarządzania targowiskami miejskimi przy ulicach Gzichowskiej, Modrzejowskiej i Barlickiego, w formie spółki prawa handlowego ze 100% udziałem Miasta Będzina.

A zatem przepisem § 1 pkt 3, 4 i 5 uchwały Rada Miejska Będzina, postanowiła o prowadzeniu gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego ze 100% udziałem Miasta Będzina w zakresie:

- remontów bieżących dróg, chodników, parkingów z wyłączeniem oznakowania poziomego dróg;
- bieżącego utrzymania pasów drogowych;
- zimowego utrzymania dróg, chodników, ulic i placów.

Wskazać należy, iż 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, dalej jako „ustawa” zawiera przepisy szczególne w zakresie dotyczące dróg i zarządzania nimi.

We właściwości zarządcy drogi, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych: *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 brzmieniem art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi 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: Prezydent Miasta Będzina - 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, na podstawie przedmiotowej uchwały Rada Miasta Będzina zdecydowała o prowadzeniu gospodarki komunalnej w zakresie wskazanym w § 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 (dotyczącym dróg) w formie spółki prawa handlowego ze 100% udziałem Miasta Będzina. W ocenie organu nadzoru, działanie Rady w powyższym zakresie należy uznać za niedopuszczalne. Wyżej wskazane przepisy ustawy o drogach publicznych należy uznać za regulację szczególną w stosunku do regulacji art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej. A zatem Rada Miejska nie posiada uprawnień do wypowiedzania się w kwestii, które zostały zastrzeżone dla zarządcy dróg.

Jak wskazano wyżej, sprawami z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zajmuje się zarządca drogi, którym w gminie Będzin jest Prezydent Miasta Będzina, i tylko on może na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zdecydować, że swoje obowiązki będzie wykonywać za pomocą jednostki organizacyjnej będącej zarządem dróg. A zatem, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Będzina regulacjami zawartymi w § 1 pkt 3, 4 i 5 uchwały wykroczyła poza swoje uprawnienia, jednocześnie wkraczając w uprawnienia Prezydenta Miasta Będzina, co należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 21 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych i art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu, organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanых mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/123/2019 Rady Miejskiej Będzina z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej na terenie Miasta Będzina, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego