

Do wiceprezesa Rady Powiatu Klubu PIS

Mikołów, dnia 24.12.2024 r.

RZ.0003.16.2024

**Pan Grzegorz Conrad
Przewodniczący Rady
w miejscu**

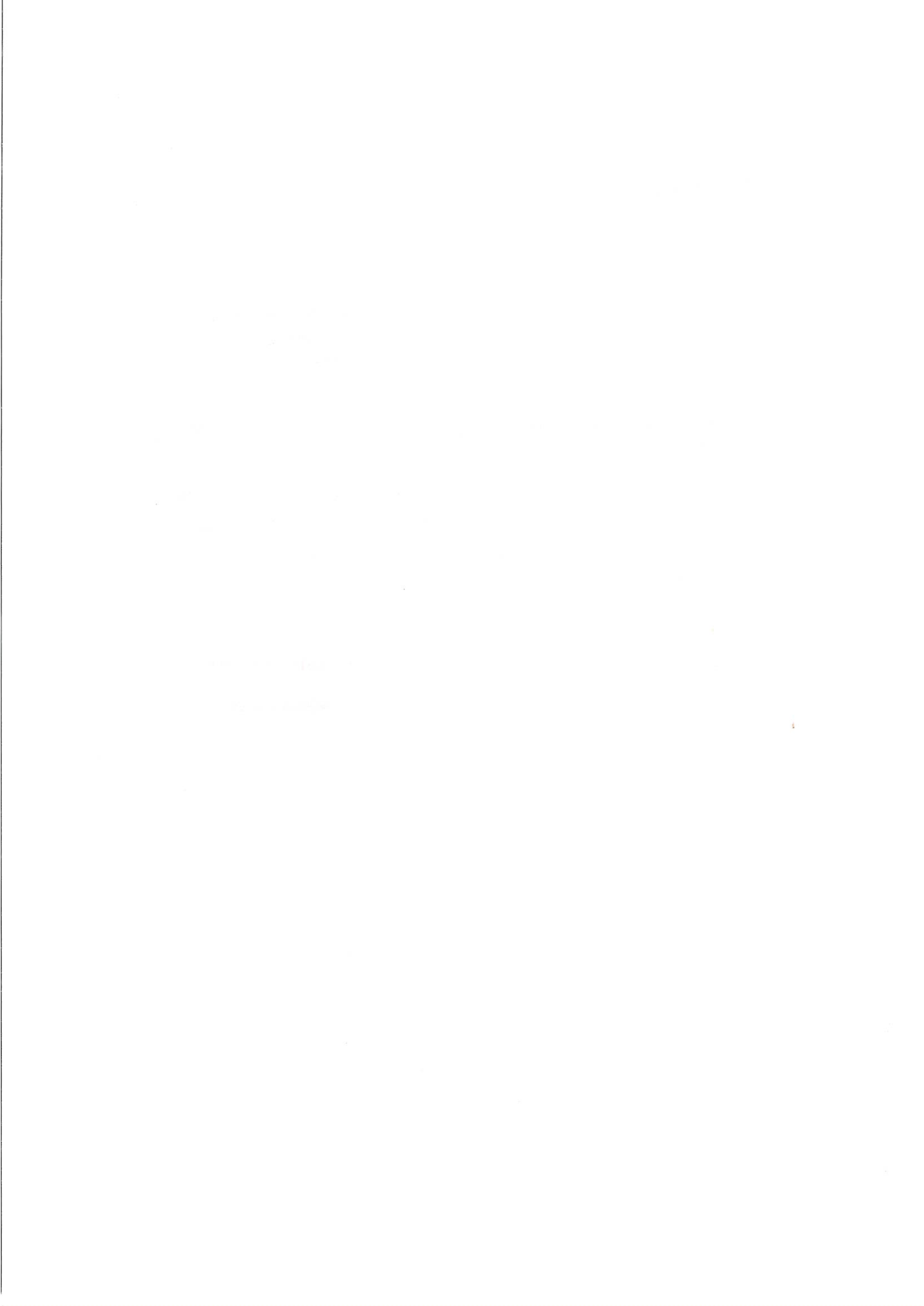
dotyczy: odpowiedź na zapytanie nr 8/2024 Radnych Powiatu Mikołowskiego z dnia 15 grudnia 2024 r.

W odpowiedzi na zapytanie nr 8/2024 Radnych Powiatu Mikołowskiego: pana Marka Szafrąca, pana Michała Piwońskiego, pana Rafała Babińskiego, pana Henryka Czich i pana Adama Skrzypczyka z dnia 15 grudnia 2024 r. w załączeniu przekazuje się opinię prawną sporządzoną przez radcę prawnego panią Annę Wierzbicę

Z poważaniem

STAROSTA MIKOŁOWSKI

Mirosław Duży



Mikołów, dnia 20 grudnia 2024 r.

Szanowni Państwo Radni Autorzy Interpelacji:

Marek Szafraniec, Michał Piwoński,

Rafał Babiński, Henryk Czich, Adam Skrzypczyk

W odpowiedzi na doręczony w dniu 19 grudnia br. wniosek o treści:

„Mając na uwadze bezpieczeństwo uczestników ruchu, a przede wszystkim niechronionych uczestników ruchu drogowego zwracamy się z zapytaniem do Pani Mecenasa o jednoznaczną odpowiedź, czy istnieje jakakolwiek możliwość prawna umożliwiająca wpłynięcie na Urzędy Gmin z Naszego Powiatu na poprawę oświetlenia/doświetlenia dróg, których zarządcą jest PZD”,

podaję, co następuje:

Kwestia będąca przedmiotem zapytania nie została jednoznacznie unormowana w przepisach obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 266) „Do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich.” Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 1465) stanowi natomiast, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.” (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Nie podlega zatem zakwestionowaniu to, że zadanie w zakresie finansowania oświetlenia dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy jest zadaniem publicznym o znaczeniu lokalnym oraz to, że zadanie to zostało przepisem ustawowym zastrzeżone na rzecz gminy, a nie innych podmiotów. Właściwość gminy (a nie innego podmiotu) w zakresie realizacji tego zadania nie budzi zatem wątpliwości. Wątpliwości nie budzi również to, że jest to zadanie własne gminy

(czyli zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadanie służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej) o charakterze obowiązkowym.

Obligatoryjny charakter zadania przesądza o tym, że gminy ma obowiązek zadanie takie wykonać. Inaczej jest w przypadku zadania o charakterze fakultatywnym (np. promocja gminy), które gmina realizować może, gdyż ma do tego podstawę prawną, ale o realizacji którego decyduje samodzielnie. Podobnie przyjęto w literaturze przedmiotu wskazując, że „Umieszczenie w art. 18 ust. 1 Prawa energetycznego zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz gaz należy zatem traktować jako zakwalifikowanie przez ustawodawcę tego zadania do kategorii zadań własnych gminy w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym o charakterze obowiązkowym. Oznacza to, że obowiązek wykonywania tych zadań ciąży na wszystkich gminach w Polsce będących jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g. (P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, art. 18). Podobnie uznał Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w wyroku z dnia 10 grudnia 2021 r., że „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną, należą do zadań własnych gminy, przy czym do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy m.in. finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy. Formuła w jakiej ustawodawca wypowiedział się o obowiązku finansowania oświetlenia wskazuje, że mamy do czynienia z zadaniem obowiązkowym gminy, od wykonania którego gmina nie może odstąpić.” (Wyrok NSA z 10.12.2021 r., I GSK 1014/21, LEX nr 3331519).

Mając na względzie powyższe należy zadać pytanie o to, co w przypadku, gdy gmina nie realizuje względnie niewłaściwie realizuje nałożone na nią ustawo zadanie własne o charakterze obowiązkowym?

Przepisy prawa nie dają wprost odpowiedzi na to pytanie, w doktrynie przyjmuje się jednak, że "jeżeli ustawodawca określi konkretne zadania jako obowiązkowe, to wówczas na gminie (jej organach) ciąży obowiązek ich wykonania, a obywatelom przysługuje z tego tytułu określone roszczenie" (zob. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 12-13). Podobny pogląd zaprezentował Sąd Apelacyjny w Krakowie orzekając, że „uznanie przez ustawodawcę określonego zadania jako obowiązkowego powoduje, że na gminie (jej organach) ciąży obowiązek ich wykonania, od którego nie może się ona odstąpić czy go w jakikolwiek sposób obowiązku tego ograniczyć, a członkowi wspólnoty samorządowej (mieszkańcowi

gminy) służy roszczenie mające doprowadzić do jego rzeczywistej realizacji, w odniesieniu do indywidualnej sytuacji uprawnionego”. (Wyrok SA w Krakowie z 30.09.2016 r., IACa 1195/15, LEX nr 2157885).

Przedstawione powyżej poglądy dowodzą tego, że w sytuacji, gdy gmina – wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi – nie realizuje zadania własnego o charakterze obowiązkowym mieszkańcom przysługuje roszczenie o jego realizację. Jeśli zaniechanie gminy w zakresie wykonania zadania własnego wyrządziło mieszkańcowi szkodę, wówczas może on domagać się jej naprawienia na zasadach wynikających z prawa cywilnego.

Niezależnie jednak od powyższego możliwym do rozważania środkiem prawnym jest złożenie skargi na bezczynność gminy w trybie art. 101a w zw. z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 101 powołanego aktu prawnego „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.” Art. 101a ust. 1 stanowi natomiast, że „Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.” Zasadność rozważania możliwości złożenia skargi we wskazanym trybie na bezczynność gminy wynika z tego, że zaniechanie realizacji zadania narzuconego przepisem prawa (w omawianej sytuacji art. 18 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy Prawo energetyczne) mieści się w zakresie, o którym mowa w art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tzn. jest przypadkiem, w którym gmina nie wykonuje czynności nakazanych prawem. Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak to, że samo zaniechanie gminy w realizacji zadania publicznego nie stanowi wystarczającej przesłanki do złożenia skargi na bezczynność gminy. Warunkiem koniecznym jest bowiem wykazanie tego, że bezczynność gminy w realizacji jej obowiązkowego zadania gminy narusza prawa osób trzecich. Na aspekt ten zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny orzekając, że „bezczynność organu gminy może polegać po pierwsze - na niewykonywaniu przez organ gminy czynności nakazanych przez prawo, co może przejawiać się albo w niepodjęciu czynności w ogóle, albo też w zaniechaniu jej wykonywania, w całości lub części, i po drugie - na podejmowaniu przez organ gminy czynności prawnych lub faktycznych naruszających prawa osób trzecich. W obu przypadkach dla wykazania bezczynności gminy niezbędne jest ujawnienie powszechnie obowiązującego prawa (w tym prawa miejskiego), z którego wynika obowiązek oraz termin (albo okoliczności/przesłanki) dla gminy do wykonania żądanej czynności, określenie przez podmiot domagający się wykonania czynności w sposób

szczegółowy zakresu tej czynności, a ponadto - wykazanie związku przyczynowego między beczynnością gminy w wykonywaniu tej czynności a naruszeniem interesu prawnego, uprawnień skarżącego.” (Wyrok NSA z 14.10.2021 r., I GSK 834/21, LEX nr 3269346).

Skargę na beczynność gminy można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. W przypadku uznania skargi na beczynność gminy za zasadnej sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

Niezależnie od wskazanej powyżej możliwości złożenia skargi na beczynność gminy można też wystąpić do tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego z apelem o podjęcie działań zmierzających do prawidłowej realizacji jej zadania własnego. Ewentualny brak odpowiedzi gminy na takie wystąpienie nie będzie jednak dawał możliwości jakiegokolwiek odwołania.

Inną możliwością jest wystąpienie do radnego gminy z postulatem wystąpienia do właściwego organu gminy o podjęcie interwencji. Podstawę prawną takiego wystąpienia stanowi art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika m.in., że radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Brak aktywności radnego, do którego ewentualnie skierowano postulat o poprawę oświetlenia drogi publicznej nie może być jednak przedmiotem żadnej skargi, gdyż jak stanowi art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Jest to pokłosie istoty przedstawicielskiego mandatu radnego, który w odróżnieniu od mandatu imperatywnego, jest mandatem wolnym.

Konkluzja

W obowiązującym stanie prawnym jednym środkiem prawnym o charakterze władczym jest złożenie skargi na beczynność gminy w zakresie realizacji zadania jakim jest oświetlenie dróg publicznych na terenie gminy (w tym także tych, których zarządcą jest PZD).

Środkiem o charakterze niewładczym jest postulowanie, apelowanie czy wnioskowanie bezpośrednio do właściwego organu gminy względnie pośrednio poprzez radnego gminy o prawidłową realizację zadania gminy.

Anna Wierzbica

Radca prawny