



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 kwietnia 2020 r.

Poz. 3275

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.361.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/335/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie: zmiany Uchwały Nr VIII/73/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011 roku w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą „MIEJSKI ZARZĄD DRÓG i INFRASTRUKTURY INFORMATYCZNEJ” - w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 1 i 5, art. 20, art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 16 marca 2020 r. Rada Miasta Zabrze dokonała zmiany uchwały Nr VIII/73/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011 roku w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą „MIEJSKI ZARZĄD DRÓG i INFRASTRUKTURY INFORMATYCZNEJ”. Zmiana powyższa polegała na tym, że w załączniku do uchwały nowelizowanej nadano nowy Statut MZDiII.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2020 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h oraz pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Zdaniem organu nadzoru właściwą podstawą prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ww. ustawy. W myśl powołanego przepisu jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż niniejszą uchwałą Rada Miasta Zabrze nadała nowy statut Miejskiego Zarządu Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrzu. Zarówno nazwa wskazanej jednostki, jak również określony niniejszym statutem przedmiot działalności świadczy o tym, iż jednostka ta oprócz wykonywania zadań z zakresu zarządu dróg, wykonuje również zadania w zakresie infrastruktury informatycznej i społeczeństwa informacyjnego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy 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. Według art. 19 ust. 2 ustawy zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 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).

Natomiast w myśl art. 19 ust. 5 ustawy w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (tu: Prezydent Miasta Zabrze).

Na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, to jest zarządca określonych w tych przepisach dróg publicznych, 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. Zarządca drogi – tu: Prezydent Miasta Zabrze - nie musi zatem pełnić swej funkcji osobiście. Może on zadecydować, że swoje zadania będzie wykonywał przy udziale jednostki organizacyjnej. 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 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 jakichkolwiek innych. Ponadto w myśl ust. 1a art. 21 ustawy zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Zatem przepis art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wprowadza odrębną od zarządcy drogi instytucję zarządu drogi, pod którym to pojęciem należy rozumieć jednostkę organizacyjną o charakterze pomocniczym wobec zarządcy drogi, utworzoną w drodze uchwały, odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta). Zarządy dróg mają charakter samorządowych jednostek organizacyjnych i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzi w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 797/13 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

Z uwagi na powyższe do zadań zarządu drogi mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swojej właściwości posiada zarządca drogi. Zakres zadań zarządcy zaś, sprowadza się tylko i wyłącznie do spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz szczegółowych uprawnień określonych w art. 20 ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2813/16, normy ustawy o drogach publicznych 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 tej ustawy. Dodatkowo zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada prezydent - ale działający jako zarządca drogi. W przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, uchwałodawcy nie mogą więc schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1 wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Katalog zadań należących do właściwości zarządcy drogi zawiera art. 20 ustawy, który w punktach od 1 -20 wskazuje jakie zadania należą „w szczególności” do zarządcy drogi. Przepis ten ustanawia otwarty katalog zadań zarządcy drogi, co oznacza, że zarządca drogi realizuje również inne zadania, o ile jednak mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 1 ustawy, to jest planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (por. Renata Strachowska, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, System Informacji Prawnej LEX).

Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając w statucie tej jednostki zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi, przekracza upoważnienie udzielone jej w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

W niniejszej sprawie Miejski Zarząd Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrze jest jednostką budżetową, która została powołana nie tylko w celu wykonywania zadań zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, ale również do wykonywania zadań z zakresu infrastruktury informatycznej, a zatem zadań nienależących do zarządcy drogi. Dlatego też należy uznać, iż wszystkie regulacje przedmiotowego statutu określające zadania jednostki w zakresie infrastruktury informatycznej wykraczają poza zakres kompetencji przyznaných zarządcy drogi na mocy ustawy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wyeliminowanie z obrotu prawnego wyłącznie postanowień statutu MZDiII określających zadania jednostki w zakresie infrastruktury informatycznej spowodowałoby, że przedmiot działalności wskazanej jednostki byłaby niejasny, a ponadto nieadekwatny do regulacji zawartej w akcie o jej utworzeniu. Na terenie Miasta Zabrze została bowiem utworzona z dniem 1 stycznia 2012 r. (uchwała Nr VIII/72/11 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Miejski Zarząd Dróg i Infrastruktury Informatycznej”) jednostka budżetowa pod nazwą „Miejski Zarząd Dróg i Infrastruktury Informatycznej”. Z samej nazwy jednostki wynika zatem, iż będzie ona wykonywała zarówno zadania, jako zarząd dróg oraz zadania w zakresie infrastruktury informatycznej. Ponadto, unieważnienie przedmiotowej uchwały jedynie w ww. części mogłoby wypaczyć intencję Rady, w związku z czym niezbędne jest unieważnienie w całości przedmiotowego aktu.

Oprócz powyższego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru zauważa również inne nieprawidłowości.

W § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *MZDiII w granicach administracyjnych Miasta Zabrze wykonuje w imieniu Prezydenta Miasta Zabrze obowiązki zarządu drogi na podstawie przepisu art. 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – dalej: „ustawa o drogach publicznych” na wszystkich drogach publicznych z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, a także na drogach niezaliczonych do żadnej kategorii dróg publicznych zlokalizowanych na terenach, dla których Prezydent Miasta Zabrze wykonuje uprawnienia właścicielskie oraz na podstawie upoważnień, wydanych przez Prezydenta Miasta Zabrze jako zarządcy drogi. W tym miejscu należy podkreślić, iż wykonywanie przez MZDiII obowiązków zarządcy drogi jest możliwe – o czym była mowa wyżej - jedynie w odniesieniu do dróg publicznych. Jednostka ta nie może wykonywać tych obowiązków w odniesieniu do dróg niezaliczonych do żadnej kategorii dróg publicznych.*

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 ust. 3 statutu nie należy do materii statutowej, ponadto statut jednostki stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter jedynie informacyjny. Z tego też powodu za niezgodne z prawem należy uznać postanowienia zawarte w § 3 ust. 1 i 2 statutu.

Organ nadzoru podkreśla, iż określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Miejskiego Zarządu Dróg i Infrastruktury Informatycznej) jest jednym z najistotniejszych postanowień Statutu. Dlatego też powinien być on określony w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Tymczasem, unormowanie zawarte w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały nie spełnia powyższego wymogu. W przepisie tym Rada wskazała, że *do zadań MZDiII w zakresie zarządu dróg w szczególności należy (...)*. Statut jednostki budżetowej w omawianej części jest zatem nieprecyzyjny. Użyte przez Radę Miasta wyrażenie „w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań jednostki budżetowej jest katalogiem otwartym. Może to prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności Miejskiego Zarządu Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrze bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Ponadto, taka regulacja stwarza możliwość przypisania wskazanej jednostce budżetowej innych, nieskonkretyzowanych zadań, nawet takich, których z mocy ustawy wykonywać nie może.

Również za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 2 ust. 2 Statutu, zgodnie z którą *Prezydent Miasta Zabrze w ramach swoich kompetencji może zlecić MZDiII wykonywanie niektórych zadań z zakresu gospodarki komunalnej*. Zawarte w tym przepisie sformułowanie, z którego wynika, iż określenie zadań wykonywanych przez Jednostkę ma charakter jedynie przykładowy bowiem może ona wykonywać także inne zadania z zakresu gospodarki komunalnej zlecone przez Prezydenta Miasta wprowadza dowolność co do zakresu działalności, jaka została przewidziana w statucie do wykonywania przez jednostkę. To powoduje z kolei, iż statut Jednostki w tej części jest nieprecyzyjny.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru niektóre zadania przyznane Miejskiemu Zarządowi Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrzu w zakresie zarządu dróg nie mieszczą się w ramach ogólnej kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 1 ustawy, to jest planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Chodzi tu o następujące zadania określone w § 3 ust. 3 Statutu:

- zarządzanie organizacją ruchu układu komunikacyjnego zarządzanych dróg wraz z wypracowywaniem projektów dotyczących zarządzania organizacją ruchu (lit. n),
- nadzór nad realizacją zadań zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego (lit. o),
- wydawanie zgód na korzystanie przez operatorów lub przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Miasto Zabrze oraz pobieranie opłat z tego tytułu (lit. p),
- wykonywanie zadań budowy i utrzymania wiat przystankowych (lit. s),
- nadzór nad utrzymaniem oraz eksploatacją urządzeń kanalizacji deszczowej, tj. sieci kanalizacyjnych, wylotów urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków (wód opadowych i roztopowych) do wód lub do ziemi, urządzeń podczyszczających i oczyszczających ścieki oraz przepompowni ścieków (lit. t),
- nadzór nad utrzymaniem oraz eksploatacją rowów i cieków stanowiących odwodnienie dróg lub odprowadzających wody z tych systemów kanalizacyjnych do odbiornika (lit. u),
- określanie potrzeb w zakresie budowy, remontów i utrzymania kanalizacji deszczowej oraz pełnienie obowiązków użytkownika kanalizacji deszczowej (lit. v),
- prowadzenie spraw związanych z aktualizacją oraz uzyskaniem wymaganych pozwoleń wodnoprawnych (lit. w),
- wykonywanie zadań w zakresie ponoszenia opłat stałych i zmiennych za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miasta, zgodnie z ustawą z 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (lit. x),
- przestrzeganie wymagań oraz wykonywanie zadań w zakresie ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg (lit. y),
- ochrona przed zanieczyszczeniami powstającymi w związku z eksploatacją dróg (lit. z),
- nadzór i utrzymanie urządzeń ochrony obiektów i obszarów przed hałasem (ekrany akustyczne) (lit. bb),
- nadzór i utrzymanie urządzeń ochrony wód i gleby eliminujących lub ograniczających skutki działania tych zanieczyszczeń (w odniesieniu do wód - separatory, oczyszczalniki, piaskowniki, itp.; w odniesieniu do gleb także pasy zieleni izolacyjnej) (lit. cc),
- nadzór i utrzymanie urządzeń i środków ograniczających w celu ochrony środowiska przed uciążliwością lub negatywnym wpływem dróg i ruchu drogowego (lit. dd),
- prowadzenie spraw związanych z zaliczaniem dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych (lit. mm),
- udział w pracach zespołu uzgadniania dokumentacji projektowej oraz opiniowanie projektów zjazdów z dróg (lit. bbb),
- udział w postępowaniach przy realizacji inwestycji oraz udział w odbiorach zadań nierealizowanych przez MZDiII, a przekazywanych do jednostki po ich zrealizowaniu w zarząd, nadzór, utrzymanie lub eksploatację (lit. ddd),
- prowadzenie spraw związanych z odpowiedzialnością cywilną zarządcy drogi (lit. eee),
- prowadzenie spraw związanych z usuwaniem szkód górniczych (lit. fff),
- organizowanie robót publicznych (lit. ggg),
- uczestnictwo w realizacji projektu „Śląska Karta Usług Publicznych” (lit. hhh),
- prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuwanych z dróg publicznych z terenu Miasta Zabrze na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (lit. iii).

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej zadania zdecydowanie odbiegają od charakteru zadań powierzonych na mocy ustawy zarządcy dróg publicznych. Zadań tych nie przydzielają zarządcy drogi także inne ustawy. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 listopada 2014r. (sygn. akt IV SA/Gl 611/14, publikowany w CBOSA) 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 ustawy o drogach publicznych określa zaś, że w jego właściwości znajdują się jedynie sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania 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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, również niektóre zadania, które mają być realizowane przez MZDiII w Zabrzu w zakresie zarządu dróg zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny. Chodzi tu przede wszystkim o zadania określone w § 3 ust. 3 Statutu polegające na:

- przygotowywaniu wniosków w celu pozyskania środków zewnętrznych (lit. c),
- sprawowaniu nadzoru w zakresie przygotowania dokumentacji projektowo-kosztorysowych i prawnych, współpraca przy opiniowaniu założeń techniczno-ekonomicznych (lit. d),
- kontroli prawidłowości wykonania planów finansowych w trakcie realizacji zadań budżetowych (lit. e),
- opracowywaniu okresowych sprawozdań z przebiegu wykonania budżetu (lit. f),
- organizowaniu przetargów na realizację zadań zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (lit. g),
- organizacji i udziale w pracach Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (lit. ccc),
- bieżącej współpracy z Urzędem Miasta i innymi miejskimi jednostkami organizacyjnymi (lit. jjj).

Z uwagi na nieprecyzyjność i ogólnikowość powyższych sformułowań nie mogą być one uznane za zgodne z przepisami prawa, a zwłaszcza z art. 2 Konstytucji RP. Powyższy przepis ustawy zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miasta Zabrze, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 5 ust. 3 statutu MZDiII w Zabrzu. W przepisie tym Rada Miasta postanowiła, iż *wewnętrzną organizację MZDiII określa regulamin organizacyjny opracowany przez dyrektora MZDiII i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta*. Zdaniem organu nadzoru cytowany przepis statutu narusza prawo w sposób istotny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w tym zakresie przez Prezydenta Miasta. Należy przy tym zaznaczyć, iż kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się jedynie do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). W ocenie organu nadzoru wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez dyrektora Jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawnych. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu który nakazywałby zatwierdzanie przez organ wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostce organizacyjnej.

Zdaniem organu nadzoru do materii statutowej nie można zaliczyć również § 5 ust. 4 Statutu, który wskazuje, iż „Wynagradzanie pracowników MZDiII określa regulamin wprowadzony przez dyrektora zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego.”

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 załącznika do uchwały dotycząca możliwości udzielenia dyrektorowi upoważnień do załatwiania spraw (wydawania decyzji administracyjnych), w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza zakres materii statutowej, a jednocześnie stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. Podkreślenia wymaga, iż możliwość udzielenia upoważnień wynika już bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa tj. z ustawy o samorządzie gminnym (art. 39 ust. 2), jak również z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (art. 268a).

Za sprzeczny z prawem organ nadzoru uznał przepis § 7 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym "Mienie MZDiII jest mieniem komunalnym i może być wykorzystane jedynie dla potrzeb związanych z działalnością zarządu i działań statutowych". W ocenie organu nadzoru kwestia dotycząca majątku Jednostki winna być uregulowana w akcie dotyczącym powołania danej jednostki. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Również przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji (...) zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Z powołanych przepisów wynika zatem, iż już w akcie (uchwale) o utworzeniu gminnej jednostki organizacyjnej rada gminy rozstrzyga o majątku, w który wyposaża tworzoną jednostkę.

Organ nadzoru zauważa, że w § 9 Statut stanowi, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem znajdują zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Statut, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawy i inne akty prawne. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom statutu przed ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 9 Statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok NSA z 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja Statutu, zawarta w § 10, jako wykraczająca poza delegację ustawową, zgodnie z którą to regulacją wszelkie zmiany i uzupełnienia niniejszego Statutu wymagają formy pisemnej i są wprowadzane w trybie właściwym dla jego uchwalenia. Organy jednostki samorządu terytorialnego powinny działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest zatem podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Należy podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organy jednostek samorządu terytorialnego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Ponadto należy podkreślić, iż charakter aktu prawa miejscowego przedmiotowej uchwały, przesądza o konieczności zachowania odpowiednich wymogów proceduralnych przy podejmowaniu takiego aktu, a zwłaszcza w zakresie jego publikacji. W § 11 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, iż „Statut wchodzi w życie z dniem powołania jednostki”. Rada przewidziała zatem wejście w życie statutu w dniu powołania jednostki, a zatem z dniem 1 stycznia 2012r. Z kolei w § 4 uchwały Rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. W uchwale przewidziano zatem dwa różne terminy wejścia w życie aktu normatywnego, co narusza zasadę demokratycznego państwa wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego

legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, Teoretyczne problemy legalności, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. W ocenie organu nadzoru regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/GI 78/08).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że określenie dwóch – tak sprzecznych ze sobą – dat wejścia w życie kwestionowanej uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA *Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r.*, I SA/LU 882/02, *Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53*; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/335/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 marca 2020 r., w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak