



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.397.2025

Katowice, dnia 27 czerwca 2025 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/170/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIII/548/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu, w części określonej w § 1 uchwały, który w § 2 załącznika do uchwały zmienianej dodaje ust. 3, ust. 4 w zakresie zwrotu: "i 3 powyżej" oraz ust. 5, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XVIII/170/25 w sprawie zmiany uchwały nr XXXIII/548/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art 18 ust. 2 pkt 7, pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.* Uchwała podjęta w sprawie statutu jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawarte zostało upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do nadania statutu utworzonej jednostki budżetowej. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia w statucie przedmiotu działalności jednostki. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić przynajmniej wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Rolą Rady Miasta jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) gminnej jednostki organizacyjnej.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 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. 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 na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy: *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.* Zarządca drogi 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 przy należnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricte* do pełnienia zadań zarządcy - a nie jakichkolwiek innych. Zatem przepis art. 21 ust. 1 ustawy 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 wchodzą w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednocześnie jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 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). Dodatkowo na uwagę zasługuje art. 13b ust. 7 ustawy, mocą którego zarządca drogi (a zatem również jej zarząd), posiada kompetencję do pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2813/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów

Administracyjnych) 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. Zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieprawidłową konstrukcję jej § 1 - zmiany wprowadzane w § 2 załącznika do uchwały nr XXXIII/548/21 powinny zostać ujęte w dwa odrębne punkty - w pierwszym należało wskazać nowe brzmienie § 2 ust. 2, a w drugim postanowić o dodaniu nowych ustępów. Brzmienie każdego zmienianego przepisu lub jego części należało ująć w cudzysłów.

Przed wszystkim jednak, zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść wprowadzanych do obrotu prawnego przepisów. Przepis § 1 uchwały, który w § 2 załącznika do uchwały zmienianej dodaje ust. 3, ust. 4 w zakresie zwrotu: "i 3 powyżej" oraz ust. 5 - został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. W załączniku do uchwały nr Rady Miasta Zabrze z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu dokonuje się następujących zmian:

- w § 2 dodaje się ust. 3, 4 i 5 o następującej treści:

3. MZD jest miejską jednostką organizacyjną zarządzającą w granicach administracyjnych Miasta Zabrze drogami wewnętrznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, stanowiącymi własność Miasta Zabrze lub Skarbu Państwa i nie zarządzanymi przez inne podmioty.

4. MZD jest miejską jednostką organizacyjną zarządzającą w granicach administracyjnych Miasta Zabrze kanalizacją deszczową wraz z urządzeniami służącymi do odwodnienia pasa drogowego dróg, o których mowa w ust. 1 i 3 powyżej.

5. MZD jest miejską jednostką organizacyjną zarządzającą w granicach administracyjnych Miasta Zabrze ścieżkami (drogami) rowerowymi.

Z powyższych regulacji uchwały jednoznacznie wynika, że Rada Miasta Zabrze przyznała Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu zadania związane z zarządzaniem drogami wewnętrznymi, kanalizacją deszczową na drogach wewnętrznych oraz drogami rowerowymi. Jednakże, z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie gminy (tu: Prezydent Miasta) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej. Drogi publiczne stanowią tylko drogi zaliczone do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe oraz drogi gminne. Do statusu dróg wewnętrznych odnosi się natomiast art. 8 ust. 1 ustawy, który stanowi, że drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Przy tym kwestia zarządzania takimi drogami, w myśl art. 8 ust. 2 ustawy, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu. Co oczywiste, właścicielem drogi wewnętrznej może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmiot prywatny (por. brzmienie art. 8 ust. 1a ustawy), jednak nie ulega wątpliwości, że drogi wewnętrzne zostały przez ustawodawcę wyłączone spod reżimu prawnego art. 21 ust. 1 ustawy – albowiem ten dotyczy wyłącznie dróg publicznych. Tym samym nie jest możliwe przekazanie zadania zarządzania drogami wewnętrznymi zarządowi dróg (w tym kanalizacji deszczowej umieszczonej na tych drogach), który – jak już wskazano – może zarządzać jedynie drogami publicznymi. Wyodrębnionym rodzajem dróg wewnętrznych są drogi rowerowe. zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1¹ ustawy to drogi wewnętrzne przeznaczone wyłącznie do ruchu:

1) osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego albo

2) pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego.

Należy zatem 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 mu w art. 21 ust. 1 ustawy.

Na marginesie należy wskazać, że powyższe stanowisko organu nadzoru zostało również potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2025 r., sygn. akt III SA/Gl 13/25 (orzeczenie nieprawomocne) - w którym wskazano, że: (...) *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 (por. postanowienie NSA z 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17, Legalis nr 1678601). W niniejszej sprawie Zarząd Dróg Miejskich w (...) 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 zarządu drogami wewnętrznymi, a zatem zadań nienależących do zarządcy drogi. Dlatego też należy uznać, iż wszystkie regulacje przedmiotowego statutu określające zadania jednostki w zakresie zarządu drogami wewnętrznymi wykraczają poza zakres kompetencji przyznanych zarządcy drogi na mocy ustawy.*

Dodatkowo należy wskazać, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Przepis art. 7 Konstytucji RP wyraża normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na określonej normie kompetencyjnej. Akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy (art. 94 Konstytucji RP). Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Stwierdzone wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza materialne granice upoważnienia ustawowego do wydania danego aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/170/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIII/548/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego