



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.645.2021

Katowice, dnia 23 czerwca 2021 r.

**Rada Miasta Zabrze**

### 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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

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:

- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: *i ponosi za nie pełną odpowiedzialność*, jako sprzecznej z art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*;
- § 3 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1320) oraz art. 2 i art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 maja 2021 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXXIII/548/21 w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2021 r.

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

Zgodnie z § 1 uchwały Rada nadała Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu, dalej jako: *MZD*, statut w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Jak ustalił organ nadzoru, powyższe stanowi konsekwencję przyjęcia uchwały Nr XXXIII/547/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/72/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „MIEJSKI ZARZĄD DRÓG I INFRASTRUKTURY INFORMATYCZNEJ”, mocą której zmieniono nazwę ww. jednostki budżetowej z „*Miejski Zarząd Dróg i Infrastruktury Informatycznej*” na „*Miejski Zarząd Dróg*”.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych:

1. 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.

2. 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 treścią 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. Szczegółowe zadania zarządcy drogi określa natomiast w sposób otwarty art. 20 ustawy o drogach publicznych.

Przechodząc na grunt przepisów ustrojowych sektora finansów publicznych należy w pierwszej kolejności zauważyć, że jedną z jednostek organizacyjnych, o których mowa w ww. przepisie ustawy o drogach publicznych, może być jednostka budżetowa. Na mocy art. 11 ust. 1 ustawy, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne (...) nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego – a zatem stosują metodę finansowania „brutto”. Przy tym zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, organ stanowiący, tworząc jednostkę budżetową, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Regulację tę dookreśla art. 11 ust. 2 ustawy, na mocy którego jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Co istotne, ustawodawca, regulując materię statutową, posługuje się sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że organ stanowiący może uregulować w statucie również inne kwestie, nieobjęte wyraźnie dyspozycją przepisu, ale jednocześnie jest obowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w nim elementy.

Należy również podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej postanowienia uchwały nie spełniają ww. wymogów i tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

Po pierwsze, w opinii organu nadzoru postanowienie § 3 ust. 4 statutu, zgodnie z którym dyrektor pełni wobec pracowników MZD funkcję pracodawcy, jest nieprawidłowe. Zgodnie bowiem z art. 3 Kodeksu pracy, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Natomiast na mocy art. 7 ust. 4 w zw. z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy za jednostkę budżetową wykonuje jej kierownik. Oznacza to, że kierownik jednostki budżetowej, sam pozostając w stosunku służbowym z organem wykonawczym gminy, dokonuje jedynie czynności z zakresu

pracy wobec pracowników jednostki budżetowej, natomiast to sama jednostka posiada status pracodawcy na gruncie prawa pracy.

Po drugie, za nieprecyzyjne trzeba uznać także uregulowanie § 3 ust. 2 *in fine* statutu, w myśl którego dyrektor jednostki ponosi *pełną odpowiedzialność* za swoje decyzje. Uchwałodawca bowiem w żaden sposób nie precyzuje, o jaką odpowiedzialność dyrektora chodzi w tym przypadku. Biorąc pod uwagę fakt, że autonomia ustrojowo-finansowa jednostki budżetowej jest ograniczona i działa ona w ramach osobowości prawnej podmiotu macierzystego (gminy), należy uznać, że nie w każdym przypadku odpowiedzialność za określone działania będzie ponosił jej kierownik – uwagi te należy odnieść w szczególności do kwestii odpowiedzialności cywilnej. W istocie odpowiedzialność kierownika jednostki budżetowej sprowadza się do kwestii odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej i została precyzyjnie uregulowana w art. 53 ustawy. Można zatem uznać, że § 3 ust. 2 statutu stanowi w tym zakresie niedozwoloną modyfikację, rozszerzając uchwałą zakres normowania przepisu rangi ustawowej. To z kolei jest nie do pogodzenia przede wszystkim z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zob. w tym zakresie np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), w którym Trybunał podniósł, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy (...) oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/548/21 Rady Miasta Zabrze w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Zabrzu - w części określonej w *petitum* - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **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 up. Wojewody Śląskiego**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego