



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3534

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.403.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/368/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach, w części określonej:

1) w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „i działa na podstawie obowiązujących przepisów prawa w tym:

a. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2023 poz. 40 z późn. zm.),

b. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1270 z późn. zm.).

c. Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. 2023 poz. 537 z późn. zm.) „ – jako niezgodnej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP””,

2) w § 4 pkt 2 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 19 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320),

3) w § 6 pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „i przedstawienie go do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarki” – jako niezgodnej z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

4) w § 12 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Żarkach przyjęła uchwałę Nr LXI/368/2024 w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: STATUT ZAKŁADU USŁUG KOMUNALNYCH W ŻARKACH, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

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

W § 1 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że Zakład Usług Komunalnych w Żarkach jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie samorządowego zakładu budżetowego i działa on na podstawie obowiązujących przepisów prawa – wymieniając przy tym niektóre akty prawne.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis zawarty w § 1 ust. 2 Statutu w zakresie sformułowania: *i działa na podstawie obowiązujących przepisów prawa w tym:*

a. *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2023 poz. 40 z późn. zm.)*

b. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1270 z późn. zm.).*

c. *Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. 2023 poz. 537 z późn. zm.).*

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 ust. 2 Statutu załącznika do uchwały zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa ośrodek wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Miejska nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt: II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA).

Stwierdzić należy, że Rada Miejska obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Miejskiej uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną we wskazanej powyżej części § 1 ust. 2 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 87 Konstytucji RP.

Nadto, należy wskazać, że powyższy przepis w zakresie przywołanego sformułowania ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, a w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów również przepis ten należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis zawarty w § 4 pkt 2 Statutu, w którym Rada wskazała, że do zakresu działalności Zakładu należy realizacja zadań własnych gminy Żarki w zakresie zimowego utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów, placów. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy m.in. z zakresu utrzymania dróg, jest zarządcą drogi. Zgodnie z art. 4 pkt 20 ww. ustawy, użyte w niej określenie *utrzymanie drogi* oznacza *wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej*. Zarządcą drogi gminnej, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, jest burmistrz (wójt, prezydent miasta). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy, zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 4, czyli burmistrz (wójt, prezydent miasta), może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządcą. W tym miejscu należy wskazać, że Zakład Usług Komunalnych w Żarkach nie jest jednostką organizacyjną będącą zarządem drogi. Zatem, w świetle powyższych przepisów, w ocenie organu nadzoru, Zakład nie jest uprawniony do wykonywania jakichkolwiek czynności związanych z utrzymaniem gminnych dróg, ulic i mostów, jak również placów w odniesieniu do placów gminnych zaliczonych do

kategorii drogi gminnej i zlokalizowanych w pasie drogowym takiej drogi. Z uwagi na fakt, że w omawianym przepisie uchwały, nie zaznaczono, że zadania Zakładu obejmują utrzymanie wyłącznie dróg wewnętrznych, a także nie sprecyzowano, do jakich placów gminnych się ono odnosi (bądź nie), w ocenie organu nadzoru, należało przyjąć, że stanowi on o wszystkich drogach, w tym drogach publicznych, a także placach gminnych, również tych zaliczonych do kategorii drogi gminnej i zlokalizowanych w pasie drogowym takiej drogi.

Mając na względzie powyższe, uregulowanie zawarte w § 4 pkt 2 Statutu należy uznać za naruszające w sposób istotny art. 19 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 i art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 6 pkt 4 Statutu w zakresie wyrazów *i przedstawienie go do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarki*. W przepisie tym Rada Miejska postanowiła, iż regulaminu i schemat organizacyjny Zakładu jest opracowywany przez Kierownika zakładu i przedstawiany do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarki. Zdaniem organu nadzoru wskazany przepis Statutu w cytowanym powyżej zakresie narusza prawo w sposób istotny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w tym zakresie przez Burmistrza Miasta i Gminy. Należy przy tym zaznaczyć, iż kompetencja burmistrza (wójta, 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 Kierownika Zakładu 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. Podobne stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2020 sygn. akt II OSK 612/18.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że w powyższym zakresie Rada naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejno należy wskazać, że w § 12 Statutu Rada ustanowiła co następuje:

Nadzór nad działalnością Zakładu sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, który:

- 1) zatwierdza schemat organizacyjny i regulamin Zakładu;*
- 2) dokonuje ocen prawidłowości działania Zakładu.*

W ocenie organu nadzoru, określenie w przedmiotowym statucie organów gminy nadzorujących Zakład Usług Komunalnych nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (tu: rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze wobec jednostki organizacyjnej.

Wobec powyższego, Rada Miejska w Żarkach działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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).

Na marginesie można dodać, że redakcja § 4 i 6 uchwały jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji, określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „Zasady”. Zgodnie z § 57 ust. 3 w związku z § 143 Zasad punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem. Tymczasem, we wskazanych wyżej paragrafach uchwały punkty zostały oznaczone w sposób właściwy dla ustępów tj. cyfrą arabską z kropką, co wprawdzie nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

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 LXI/368/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie Statutu Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz