



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2025 r.

Poz. 3120

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.301.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

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 XVI/145/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/561/05 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 17.10.2005 r. w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Jednostka Gospodarki Nieruchomościami”, w części określonej w:

- 1) § 2 załącznika do uchwały, 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.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) § 4, § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy,
- 3) § 6 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 4) § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),
- 5) § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych,
- 6) § 10 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy,
- 7) § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 3 ustaw.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XVI/145/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/561/05 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 17.10.2005 r. w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Jednostka Gospodarki Nieruchomościami”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Statut Jednostki Gospodarki Nieruchomościami*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 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 przepisem art. 11 ust. 2 ustawy – *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Statut jest zatem podstawą działania gminnej jednostki budżetowej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 6 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią ww. § 6 Statutu: *Zadaniami Jednostki są w szczególności: (...)*.

Należy zaznaczyć, że Rady Miasta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić zadania (przedmiot działalności) samorządowej jednostki budżetowej, jakie jednostka będzie realizować. Natomiast określenie zakresu działalności (zadań) ww. jednostki poprzez wskazanie – „w szczególności” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jaki jest zakres działalności przedmiotowej jednostki, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Miasta, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Statut zakres działalności (zadania) ww. jednostki. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności samorządowej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący miasta w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy jedynie wskazać, że wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy ww. jednostka będzie wykonywała jeszcze inne zadania, które nie zostały wymienione w przedmiotowym Statucie. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja § 6 Statutu (w omawianym zakresie) nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Dalej należy wskazać, że § 4 ust. 1-3 Statutu stanowiący, że *1. Jednostka podlega Prezydentowi Miasta Zabrze. 2. Nadzór nad działalnością Jednostki sprawuje Prezydent Miasta Zabrze. 3. Szczegółowy zakres*

i środki nadzoru określa Prezydent Miasta Zabrze – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nie jest upoważniona do regulowania organów nadzoru nad samorządowymi jednostkami budżetowymi. Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie ww. jednostki organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem, z powszechnie obowiązujących przepisów prawa (w tym art. 11 ust. 2 ustawy) nie można wywieść upoważnienia Rady Miasta do określenia kwestii dotyczących nadzoru nad omawianą jednostką, w tym do wskazania organu nadzoru nad tą jednostką. Zatem powyższa regulacja Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Regulacja § 7 ust. 4 Statutu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W powołanej wyżej regulacji Statutu wskazano, co następuje:

§ 7. 4. Dyrektor wykonuje uprawnienia pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowi materii statutowej, bowiem odnosi się do sfery prawa pracy, jak również ma ona jedynie charakter informacyjny, zatem nie powinna znajdować się w niniejszym Statucie. Na marginesie należy zaznaczyć, że z przepisu art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że *Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.* Zatem, Rada Miasta nie jest upoważniona do wskazania organu uprawnionego (tu: Dyrektora) np. do wykonywania czynności z prawa pracy w stosunku do pracowników ww. jednostki, gdyż wynika to już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Powyższe uwagi należy również odnieść do § 7 ust. 2 Statutu, tj. *Dyrektora Jednostki zatrudnia i zwalnia Prezydent Miasta Zabrze.* Należy jedynie zaznaczyć, że z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż – *Do zadań wójta należy w szczególności: zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.* Dodatkowo w art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych postanowiono, że *Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.* Podsumowując, Rada Miasta przekroczyła upoważnienie ustawowe, co istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy podnieść, że § 10 ust. 3 Statutu stanowiący, że *Podstawę gospodarki finansowej Jednostki stanowi roczny plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym, który zatwierdza Dyrektor Jednostki* – również został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie jest upoważniona do regulowania dokumentów stanowiących podstawę gospodarki finansowej ww. jednostki budżetowej, gdyż ustawodawca już w art. 11 ust. 3 ustawy jednoznacznie wskazał, że *Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.* Wobec powyższego, omawiana regulacja załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 3 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji § 10 ust. 2 Statutu (*Pobrane dochody Jednostka odprowadza na rachunek dochodów budżetu Miasta Zabrze*). W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta przekroczyła upoważnienie ustawowe, gdyż ww. materia dotycząca odprowadzania przez samorządową jednostkę budżetową dochodów na rachunek miasta została już uregulowana w art. 11 ust. 1 ustawy. Zatem omawiana regulacja Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że § 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 i art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W powyższej regulacji Statutu wskazano, co następuje:

§ 2. Jednostka działa na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;*
- 2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;*
- 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;*
- 4) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;*

- 5) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- 6) ustawy z dnia 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody;
- 7) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska;
- 8) niniejszego statutu i aktów wydanych na jego podstawie.

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie takiej zamkniętej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje ww. jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść Statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 2 Statutu omawianej jednostki zawęził stosowanie aktów prawnych do tej jednostki tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis Statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Miasta nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że organ stanowiący miasta obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w statucie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Regulacja § 11 ust. 1 Statutu stanowiąca, że: *Mienie Jednostki jest własnością Miasta Zabrze* została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. Powyższy przepis ma charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru jedynie podkreśla, że przepisy o charakterze informacyjnym nie powinny stanowić materii aktu prawa miejscowego, jakim jest statut.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 3 ustawy, art. 7 pkt 3 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych, art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

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

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 XVI/145/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/561/05 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 17.10.2005 r. w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Jednostka Gospodarki Nieruchomościami”, 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