



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 539

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.26.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 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. 1465 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 91/IX/2024 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach, w części określonej w:

1) § 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 w zakresie dotyczącym ust. 1 pkt 4 Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego, stanowiącego Załącznik nr 1 uchwały nr 140/XIX/2008 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach (Dz. U. Woj. Śl. z 2008 r. Nr 86 poz. 1849), dalej jako *Statut*, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.),

2) § 1 uchwały w zakresie, w którym dodaje § 6 ust. 2 Statutu, jako sprzecznej z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Szczekocinach podjęła uchwałę Nr 91/IX/2024 w sprawie zmiany Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała w części wskazanej we wstępie w sposób istotny narusza prawo i powinna zostać w tej części wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 Statutu, przyjętego na mocy uchwały Nr 140/XIX/2008 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach, Komunalny Zakład Budżetowy w Szczekocinach jest jednostką organizacyjną Gminy funkcjonującą w formie zakładu budżetowego i nie posiada osobowości prawnej.

Rada Miejska w Szczekocinach w § 6 ust. 1 pkt 4 Załącznika do uchwały, który stanowi Statut Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach – w brzmieniu nadanym na mocy § 1 uchwały Nr 91/IX/2024 z dnia 17 grudnia 2024 r. (uchwała zmieniająca) – postanowiła, że: *Przedmiotem działalności Zakładu jest realizacja zadań własnych gminy Szczekociny w zakresie utrzymania dróg, ulic, chodników oraz placów, w tym:*

a) wykonywania wynikających z potrzeb zgłoszonych przez zarządcę dróg gminnych prac w zakresie letniego i zimowego utrzymania czystości gminnych dróg, ulic, chodników oraz placów,

b) wykonywania wynikających z potrzeb zgłoszonych przez zarządcę dróg gminnych robót w zakresie bieżących remontów gminnych dróg i chodników,

c) wykonywania wynikających z potrzeb zgłoszonych przez zarządcę dróg gminnych prac w zakresie utrzymania i pielęgnacji terenów zielonych, w tym zieleni przydrożnej.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 19 ust. 1 ustawy zarządcą drogi jest „organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg”. Uzupełnieniem powyższej regulacji są normy kompetencyjne zawarte w art. 20, art. 20a, art. 20b i art. 20f ustawy określające zadania realizowane przez zarządcę dróg.

Wymienione w § 6 ust. 1 pkt 4 przedmiotowego Statutu zadania niewątpliwie mieszczą się w kategorii zadań związanych z utrzymaniem drogi publicznej. Utrzymanie drogi – w myśl art. 4 pkt 20 ustawy – obejmuje wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. W ocenie organu nadzoru wykonywanie zadań wynikających z § 6 ust. 1 pkt 4 przedmiotowego Statutu przez wskazaną jednostkę organizacyjną jest niedopuszczalne. Stosownie bowiem do przepisów art. 19 ust. 1 i art. 20 ustawy o drogach publicznych zadania te należą do właściwości zarządcy drogi (tu: Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny – art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy).

Tymczasem, jak wynika z przepisu § 6 ust. 1 statutu określającego przedmiot działalności Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach, Zakład ten nie jest zarządem dróg, ale typową jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań własnych gminy. Tym samym przyznanie tej jednostce zadań należących z mocy ustawy do właściwości zarządcy dróg, należy uznać za istotne naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy, co czyni wadliwą uchwałę w tym zakresie.

W odniesieniu do zadania w zakresie letniego i zimowego utrzymania czystości gminnych dróg, ulic, chodników oraz placów należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 4 zd. pierwsze ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.) obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należy do zarządu drogi. Do zarządu drogi należy również, zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ww. ustawy: pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej (pkt 2) oraz uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takiej drodze dla pieszych (pkt 3). Zdaniem organu nadzoru z zacytowanych wyżej przepisów jasno wynika, że wskazane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązki zarządu drogi mieszczą się w zakresie zadania wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 4 lit. a Statutu, w brzmieniu nadanym na mocy uchwały Nr 91/IX/2024 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 17 grudnia 2024 r.

Natomiast w odniesieniu do zadania nałożonego na Komunalny Zakład Budżetowy w Szczekocinach przepisem znowelizowanego § 6 ust. 1 pkt 4 lit. c Statutu wskazać należy, że art. 20 pkt 16 ustawy stanowi wprost, iż utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów należy do zarządcy drogi.

Organ nadzoru wskazuje, że zarządca drogi – Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny – może wykonywać swoje obowiązki samodzielnie, bądź przy pomocy jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Oczywiście 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 tę jednostkę statusu „zarządu dróg” oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przynależnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricto* do pełnienia zadań zarządcy – a nie jakkolwiek inna. Zdaniem organu nadzoru, skoro ustawodawca wprost wskazał, że tylko jednostka organizacyjna będąca zarządem dróg może wykonywać zadania zarządcy drogi określone w obowiązujących przepisach, to gmina chcąc, by konkretna jednostka wykonywała te zadania, musi powołać jednostkę będącą typowym zarządem dróg.

Komunalny Zakład Budżetowy w Szczekocinach – jak wynika z § 6 Statutu określającego przedmiot działania – nie jest zarządem dróg, ale jednostką organizacyjną Gminy funkcjonującą w formie zakładu

budżetowego, powołaną do wykonywania zadań własnych gminy i bieżącego zaspokajania potrzeb gminy przez świadczenie usług komunalnych.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, działanie Rady w powyższym zakresie należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ Rada Miejska nie posiada uprawnień do przekazania Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu w Szczekocinach zadań, które zostały zastrzeżone dla zarządcy dróg.

Tym samym przyznanie Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu w Szczekocinach zadań należących z mocy przepisów ustawowych do właściwości zarządcy dróg należy uznać za istotne naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Warto w tym miejscu podkreślić, iż stanowisko prezentowane przez organ nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Można tu przykładowo wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt II OSK 2145/17, publ. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, iż „zadania związane z utrzymaniem drogi publicznej, nie mogą być wykonywane przez jednostkę nie działającą w charakterze zarządcy drogi”, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2813/16, publ. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, iż „zarząd dróg to nic innego, jak wyspecjalizowana jednostka organizacyjna, powołana w celu obsługi zarządcy drogi przy wykonywaniu przez niego zadań.” Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt IV SA/Gl 379/16, publ. CBOSA) i Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 października 2015 r. (sygn. akt II OSK 374/14, publ. CBOSA).

Nawet, jeśliby podjąć próbę przyznania Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu w Szczekocinach statusu zarządcy dróg, to i tak nie prowadziłyby to do konwalidacji kwestionowanej uchwały. Przy takim uznaniu nie byłoby bowiem możliwe pozostawienie we właściwości Zakładu zadań wykraczających poza zadania zarządcy dróg, m.in. zadań w zakresie: *wykonywania usług dotyczących podłączeń do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, utrzymania i obsługi targowiska miejskiego, utrzymania szaleatów miejskich, utrzymania fontanny miejskiej, utrzymania placów zabaw, prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK)*, itp. Jak słusznie bowiem stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 listopada 2014r., sygn. akt IV SA/Gl 611/14 (publ. w CBOSA), jednostce budżetowej utworzonej w celu wykonywania zadania zarządcy drogi na drogach publicznych nie można przyznać większych kompetencji, niż posiada je sam zarządca drogi publicznej, na mocy ustawy o drogach publicznych. 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 ww. ustawy określa zaś, że w jego właściwości znajdują się jedynie sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymanie 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. Uwzględniając zatem powyższy kierunek należy stwierdzić, że wyżej przykładowo wymienione zadania statutowe Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach to zadania zdecydowanie odbiegające od charakteru zadań powierzonych na mocy ustawy zarządcy dróg publicznych.

W tym miejscu należy podkreślić również, iż wykonywanie powyższych zadań przez Komunalny Zakład Budżetowy w Szczekocinach jest możliwe jedynie w odniesieniu do placów gminnych niebędących drogą publiczną oraz w odniesieniu do dróg wewnętrznych będących własnością gminy. Natomiast zadania związane z utrzymaniem dróg publicznych mogą być wykonywane wyłącznie przez zarządcę drogi.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała w zakresie, w jakim powierza wykonywanie zadań zarządcy drogi innej niż zarząd dróg – zwykłej jednostce organizacyjnej, istotnie narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru § 6 ust. 2 Statutu, dodany na mocy § 1 uchwały Nr 91/IX/2024 z dnia 17 grudnia 2024 r. (uchwała zmieniająca), w brzmieniu: *Zakład, oprócz zadań wymienionych w § 6 ust. 1, może podejmować i prowadzić także inną działalność wchodzącą w zakres zadań własnych gminy, nie wykraczających poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, pod warunkiem, że nie spowoduje ona zakłóceń w realizacji zadań podstawowych oraz nie będzie w sprzeczności z innymi przepisami prawa, w sposób istotny narusza prawo i jest sprzeczny z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 2 Konstytucji RP.*

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż określenie przedmiotu działania zakładu budżetowego 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 zakład ten będzie wykonywał. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru przedstawione wyżej sformułowanie cytowanego przepisu uchwały powoduje, iż określony przez Radę przedmiot i zakres działań wykonywanych przez Zakład ma charakter jedynie otwarty. Rada wprowadza zatem dowolność co do przedmiotu działalności Zakładu. To powoduje z kolei, iż statut Zakładu w tej części jest nieprecyzyjny. Należy zatem uznać, iż wszelkie postanowienia statutu nadające otwarty charakter zadaniom wykonywanym przez Zakład są niedopuszczalne. Pozostawienie powyższego przepisu może doprowadzić do sytuacji, w której zakład będzie wykonywał zadania, których z mocy ustaw wykonywać nie może. Ponadto, dopuszczenie możliwości wykonywania przez zakład budżetowy innych zadań, nie wymienionych w statucie i przewidzianych w innym trybie niż zmiana statutu tego zakładu, musi zostać uznane za działanie naruszające prawo, a zwłaszcza art. 2 Konstytucji RP w sposób istotny. Powyższy przepis ustawy zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską w Szczekocinach, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Powyżej opisane uchybienie 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 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. 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 daty jego podjęcia (zob. 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 91/IX/2024 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Komunalnego Zakładu Budżetowego w Szczekocinach – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz