



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.674.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/192/25 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 23 października 2025 r. w sprawie przyjęcia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Orzeszu, w części określonej w:

- 1) § 4 pkt 9 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1530 ze zm.);
- 2) § 5 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 3) § 6 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „i przedkłada je do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta Orzesze”, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 8 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „po jego wcześniejszym uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta” wraz z poprzedzającym przecinkiem – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- 5) § 11 ust. 1 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 października 2025 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę Nr XVIII/192/25 w sprawie przyjęcia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Orzeszu. Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Orzeszu stanowi – zgodnie z § 1 uchwały – stanowi Załącznik do niniejszej uchwały (dalej jako „Statut”).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 14 i art. 16 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, art. 2 i art. 6 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 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.

Podstawę do nadania statutu samorządowemu zakładowi budżetowemu stanowi art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały wydaje akty prawa miejscowego w sprawach organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 4 pkt 9 Statutu, zgodnie z którą: *Przedmiotem działania Zakładu jest realizacja zadań własnych Miasta Orzesze w zakresie: utrzymania i konserwacji pomników pamięci narodowej* jest niezgodna z prawem.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 14 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: *Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:*

- 1) *gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,*
 - 2) *dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,*
 - 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,*
 - 4) *lokalnego transportu zbiorowego,*
 - 5) *targowisk i hal targowych,*
 - 6) *zieleni gminnej i zadrzewień,*
 - 7) *kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,*
 - 7a) *pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,*
 - 8) *utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,*
 - 9) *cmentarzy*
- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Wskazany przepis wprowadza zamknięty katalog zadań własnych gminy, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. W ww. katalogu nie mieści się utrzymanie i konserwacja pomników pamięci narodowej. Wobec powyższego, przekazanie zakładowi zadań wykraczających poza ten katalog stanowi istotne naruszenie art. 14 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. 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.

Reasumując, regulacja zawarta w § 4 pkt 9 załącznika do uchwały, nieprawidłowo określająca zakres zadań zakładu budżetowego, jest niezgodna z art. 14 ustawy o finansach publicznych, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Przechodząc dalej, zdaniem organu nadzoru, § 5 Statutu należy uznać za sprzeczny z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 i art. 2 Konstytucji RP.

W § 5 Statutu, Rada przyjęła iż: *Zakład jako samorządowy zakład budżetowy jest jednostką samodzielną, finansowaną na zasadach i w trybie określonym w statucie oraz innych obowiązujących przepisach.*

Powyższe, w ocenie organu nadzoru wykracza poza zakres delegacji ustawowej, narusza hierarchię aktów prawnych, a jednocześnie zawiera regulacje niedookreślone. Rada gminy 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 obowiązywaniu 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 gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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 gminy 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 gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, a dodatkowo redakcja § 5 Statutu prowadzi do wniosku, iż akt prawa miejscowego (w postaci statutu) ma pierwszeństwo przed innymi obowiązującymi przepisami (ustawami), należy uznać, że Rada normując materię określoną § 5 Załącznika do uchwały istotnie naruszyła prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nadto, nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Również i z tych względów przepis § 5 Statutu należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Ponadto, należy podkreślić, iż odwołanie do bliżej nieokreślonych przepisów w § 5 Statutu, czyni regulacje uchwały w tym zakresie zupełnie nieczytelnymi dla przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Należy podkreślić, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. 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. 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.

Dalej, w ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w:

- § 6 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „i przedkłada je do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta Orzesze,

- § 8 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „po jego wcześniejszym uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta” wraz z poprzedzającym przecinkiem

- należy uznać za sprzeczne z prawem tj. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W ww. regulacjach załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, iż Zakład opracowuje plany swojej działalności i przedkłada je do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta Orzesza oraz że Regulamin organizacyjny jest przyjęty przez Dyrektora Zakładu, po jego wcześniejszym uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta. Zdaniem organu nadzoru, wskazane przepisy Statutu w cytowanym powyżej zakresie naruszają prawo w sposób istotny, w zakresie kompetencji przewidzianych dla Burmistrza Miasta. Należy przy tym zaznaczyć, iż kompetencje burmistrza (wójta, prezydenta miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ograniczają 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 planów działalności, czy też regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostce organizacyjnej. Podobne stanowisko zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2020 r. (sygn. akt II OSK 612/18 publ. CBOSA).

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że w wyżej wskazanym zakresie Rada naruszyła w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w § 11 ust. 1 Statutu należy uznać za sprzeczną z art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska w tym przepisie Statutu wskazała, iż: *Zakład prowadzi gospodarkę finansową na podstawie corocznie ustalonego planu finansowego obejmującego przychody w tym dotacje z budżetu Miasta Orzesze, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych i innych zgodnie z uchwałą budżetową oraz z zasadami określonymi w przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności w ustawie o finansach publicznych.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: *Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego.* Tymczasem przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Dodatkowo, w zakresie odwołania się w ww. przepisie Statutu do obowiązku stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa należy podnieść ten sam zarzut jak wobec § 5 Statutu.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne naruszenie prawa w przedmiotowej uchwale, które nie ma jednak charakteru istotnego, a polegające na postanowieniu w § 2 przedmiotowej uchwały o utracie mocy nie tylko uchwały pierwotnej tj. uchwały nr XVIII/194/12 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 26 stycznia 2012r. w sprawie przyjęcia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Orzeszu, ale także utracie mocy uchwał ją zmieniających. Prawidłowa regulacja powinna dotyczyć jedynie uchylenia uchwały pierwotnej, bowiem uchwały ją zmieniające z mocy prawa dzielą los uchwały pierwotnej.

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 XVIII/192/25 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 23 października 2025 r. w sprawie przyjęcia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Orzeszu – 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