



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.350.2025

Katowice, dnia 5 czerwca 2025 r.

Rada Miejska w Tarnowskich Górach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/152/2025 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach, w części określonej w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, stanowiącego *Statut Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach*, dalej jako: *statut*, 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.) oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2025 Rada Miejska w Tarnowskich Górach podjęła uchwałę Nr XVI/152/2025 w sprawie Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 21 ust. 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 maja 2025 r.

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

Na mocy § 1 uchwały postanowiono nadać statut Miejskiemu Zarządowi Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach, który stanowi załącznik do ww. uchwały.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Uchwała podjęta w sprawie statutu jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawarte zostało upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do nadania statutu utworzonej jednostki budżetowej. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten, oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia w statucie przedmiotu działalności jednostki.

Określając zakres przedmiotowy jednostki budżetowej, jaką jest zarząd dróg, należy mieć na uwadze regulacje ustawy o drogach publicznych, która to stanowi podstawę prawną dla utworzenia i funkcjonowania takiej jednostki. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy 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. Według art. 19 ust. 2 ustawy, 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).

Na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, to jest zarządcą określonych w tych przepisach dróg publicznych, 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 zarządcą. Zarządcą drogi nie musi zatem pełnić swej funkcji osobiście. Może on zadecydować, że swoje zadania będzie wykonywał przy udziale jednostki organizacyjnej. 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 jednostkę wspomagającą statusu zarządu dróg oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przy należnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona stricte do pełnienia zadań zarządcy - a nie jakichkolwiek innych. Zatem przepis art. 21 ust. 1 ustawy wprowadza odrębną od zarządcy drogi instytucję zarządu drogi, pod którym to pojęciem należy rozumieć jednostkę organizacyjną o charakterze pomocniczym wobec zarządcy drogi, utworzoną w drodze uchwały, odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta). Zarządy dróg mają charakter samorządowych jednostek organizacyjnych i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzą w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednocześnie jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 797/13 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

Z uwagi na powyższe do zadań zarządu drogi mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swojej właściwości posiada zarządcą drogi. Zakres zadań zarządcy zaś sprowadza się do spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz szczegółowych uprawnień określonych w art. 20 i następne ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Dodatkowo na uwagę zasługuje art. 13b ust. 7 ustawy, mocą którego zarządcą drogi (a zatem również jej zarząd), posiada kompetencję do pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, czy też regulacje art. 40 ustawy normujące kwestie związane z ustalaniem i pobieraniem opłat za zajęcie pasa drogowego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017r. sygn. akt II OSK 2813/16, CBOSA: *normy ustawy o drogach publicznych 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 tej ustawy*. Zarządcą wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów.

Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada zarządca drogi publicznej. W przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, uchwałodawcy nie mogą więc schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 2-4, wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Tymczasem w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że przedmiotem działalności Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach będzie m.in. sprawowanie *zarządu dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Tarnowskie Góry w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania dróg oraz zarządzania ruchem, zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych, ustawy o gospodarce nieruchomościami, kodeksu cywilnego i innych obowiązujących aktów prawnych*. Tym samym Rada przyznała Zarządowi również zadania związane z zarządzaniem drogami wewnętrznymi.

W ocenie organu nadzoru przyznanie zarządowi dróg (w rozumieniu ustawy) zadań polegających na zarządzaniu drogami wewnętrznymi jest niedopuszczalne.

Zauważyć należy, że z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 i ust. 5 ustawy wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie gminy - tu: Burmistrz Miasta - może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 ustawy: *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*. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej – albowiem w ww. przepisie jest mowa tylko o podmiocie, który jest zarządcą dróg publicznych – a nie o jakichkolwiek innych dróg. Drogi publiczne stanowią tylko drogi zaliczone do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe oraz drogi gminne.

Do statusu dróg wewnętrznych odnosi się natomiast art. 8 ust. 1 ustawy, który stanowi, że drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Przy tym kwestia zarządzania takimi drogami, w myśl art. 8 ust. 2 ustawy, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu. Co oczywiste, właścicielem drogi wewnętrznej może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmiot prywatny (por. brzmienie art. 8 ust. 1a ustawy), jednak nie ulega wątpliwości, że drogi wewnętrzne zostały przez ustawodawcę wyłączone spod reżimu prawnego art. 21 ust. 1 ustawy – albowiem ten dotyczy wyłącznie dróg publicznych. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego posiada bowiem kompetencję do zarządzania drogami wewnętrznymi na zasadach ogólnych, tj. w szczególności jako organ umocowany do zarządzania mieniem komunalnym – por. w tym zakresie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. III SA/Gl 759/22, CBOSA.

Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając mu w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały zadanie nienależące do właściwości zarządcy drogi (tu: kwestię zarządzania drogami wewnętrznymi), przekroczył upoważnienie udzielone mu w art. 21 ust. 1 ustawy i tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z jego treścią organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Przepis art. 7 Konstytucji RP wyraża normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na określonej normie kompetencyjnej. Akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy (art. 94 Konstytucji RP). Stwierdzone wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza materialne granice upoważnienia ustawowego do wydania danego aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/152/2025 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego