



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 4641

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.530.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/15/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie, w części określonej w:

1) § 1 uchwały;

2) § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: *a w szczególności* oraz poprzedzającego go przecinka;

3) § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały;

4) § 5 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: *na przejazdy po drogach publicznych pojazdów z ładunkiem lub bez ładunku o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach*, a także w zakresie sformułowania: *i kar pieniężnych*;

5) § 6 załącznika do uchwały;

6) § 7 załącznika do uchwały;

7) § 9 ust. 4 załącznika do uchwały;

- jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę Nr III/15/2024 w sprawie zmiany Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *STATUT Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie*, dalej jako: „statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2024 r.

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

W § 1 uchwały Rada Miasta Chorzów postanowiła, iż: *W statucie Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie stanowiącego załącznik do uchwały Nr LI/1007/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie wprowadza się następującą zmianę:*

1. w § 9 ust.2 otrzymuje brzmienie:

„2. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi MZUiM są komórki organizacyjne wyodrębnione w schemacie organizacyjnym, stanowiącym załącznik do Regulaminu Organizacyjnego MZUiM”.

Z kolei w § 2 uchwały Rada określiła, że: *Załącznik, o którym mowa w § 1 uchwały Nr LI/1007/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie, otrzymuje brzmienie jak w załączniku do niniejszej uchwały.* Wobec czego Rada nie tylko dokonała zmiany jednej jednostki redakcyjnej statutu, ale nadała nowy statut Miejskiemu Zarządowi Ulic i Mostów w Chorzowie, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały. W związku z tym ocenie prawnej w toku postępowania nadzorczego podlega cała treść statutu, a nie jedynie jego część, która została wskazana w § 1 uchwały. Wskazać należy, że z uwagi na tryb podjęcia uchwały oraz brzmienie jej § 2 nie sposób uznać, że Rada utworzyła tekst jednolity Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie, tylko podjęła tenże statut na nowo. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru przepis § 1 uchwały należy uznać za bezprzedmiotowy.

W świetle powyższego należy uznać, że regulacja zawarta w § 1 uchwały narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wobec czego niedopuszczalne jest stanowienie przepisów bezprzedmiotowych, a takim przepisem jest norma wynikająca z § 1 uchwały.

Przechodząc do oceny legalności statutu, organ nadzoru wskazuje, że 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 zdecydować, 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 przynależnych 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 (miejską). 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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, CBOSA).

Z uwagi na powyższe do zadań zarządu drogi mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swojej właściwości posiada zarządca drogi. Zakres zadań zarządcy zaś sprowadza się wyłącznie do spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz szczegółowych uprawnień określonych w art. 20 ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Dodatkowo na uwagę zasługuje art. 13b ust. 7 ustawy, mocą którego zarządca 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.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017 r. 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. Ponadto zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada zarządca drogi. 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 ustawy wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 5 ust. 1 statutu postanowiła, iż: *Przedmiotem działania MZUiM jest wykonywanie obowiązków zarządcy dróg publicznych w granicach miasta Chorzowa, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, a w szczególności: (...).* Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku: zarządu dróg) 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 jednostka ta będzie wykonywała. Tymczasem, unormowanie zawarte w § 5 ust. 1 statutu nie spełnia powyższego wymogu, gdyż jest nieprecyzyjne. Użyte przez Radę Miasta Chorzów wyrażenie „a w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań jednostki budżetowej jest katalogiem otwartym. Może to prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności zarządu dróg bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Ponadto, taka regulacja stwarza możliwość przypisania wskazanej jednostce budżetowej innych, nieskonkretyzowanych zadań, nawet takich, których z mocy ustawy wykonywać nie może. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenie prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste oraz nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Tożsama sytuacja ma miejsce również w treści § 7 statutu, który stanowi, że: *Prezydent Miasta Chorzów może upoważnić MZUiM do wykonywania innych zadań w zakresie dróg położonych na obszarze miasta Chorzowa, określając jednocześnie zakres, warunki i sposób finansowania tych zadań.* Jak wskazano powyżej zadania jednostki budżetowej powinny być precyzyjnie określone w statucie i stanowienie przepisów, które dają możliwość uznaniowego rozszerzenia zadań, należy uznać za niezgodne z prawem.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Miasta Chorzów w § 5 ust. 1 pkt 4 i 7 statutu uregulowała, że przedmiotem działalności zarządu dróg jest:

4) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu,

7) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, na zjazdy z dróg, na przejazdy po drogach publicznych pojazdów z ładunkiem lub bez ładunku o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,.

Zauważyć należy, że z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie gminy (tu: Prezydent Miasta Chorzów) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez Radę Miasta. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej. Zdaniem organu nadzoru, zadania wymienione w § 5 ust. 1 pkt 4 i 7 statutu nie są związane z zarządem dróg publicznych oraz nie mogą być realizowane przez jednostkę budżetową jaką jest zarząd dróg (z wyjątkiem zadania związanego z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i na zjazdy z dróg oraz pobieraniem opłat). Zadanie związane z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych (gminnych i powiatowych), w tym także zagadnienia związane z inżynierią tego ruchu, może być realizowane wyłącznie przez Prezydenta Miasta, a także inne osoby, które działają z upoważnienia organu wykonawczego gminy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 11 grudnia 2018 r. sygn. III SA/Lu 388/18: *uznać należy, że powierzenie zaskarżoną uchwałą Zarządowi Dróg i Mostów w L., oprócz kompetencji wywodzonych od zarządcy dróg publicznych, także wykonywania w imieniu Prezydenta Miasta zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach, a zatem kompetencji innych, niż wynikające z normy art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia przewidzianego w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (CBOSA). Zauważyć należy, że istnieje możliwość upoważnienia innych osób do zarządzania ruchem na drogach w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jednakże odbywa się to w trybie określonym w art. 39 ustawy o samorządzie gminnym i nie może stanowić materii statutowej. Tym bardziej za niezgodne z prawem należy uznać udzielenie takiego upoważnienia w uchwale na rzecz jednostki budżetowej, którą jest zarząd dróg. Tożsamo – w sposób niezgodny z prawem, Rada uregulowała zadania określone w § 5 ust. 1 pkt 7 statutu. To Prezydent Miasta (oraz inne właściwe organy – w zależności od kategorii przejazdu i drogi publicznej) posiada kompetencje do wydawania decyzji w przedmiocie zgody na przejazd pojazdu nienormatywnego – zgodnie z art. 64b, art. 64c, art. 64d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Z kolei kompetencja związana z pobieraniem kar również nie należy do uprawnień zarządcy drogi, tylko do właściwych organów ścigania, a w dalszej kolejności do organów egzekucyjnych.*

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 6 statutu postanowiła, iż: *MZUiM może wykonywać zadania w zakresie utrzymania, remontów i modernizacji na drogach wewnętrznych położonych na terenie Miasta Chorzów – stanowiących własność Miasta Chorzów oraz nie stanowiących własności Miasta Chorzów, bądź będących w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych lub prawnych – na podstawie zawartych porozumień.* Podnieść należy, że drogi publiczne stanowią tylko drogi zaliczone do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy 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 dróg publicznych, a tym samym nie jest możliwe przekazanie zadania zarządzania nimi zarządowi dróg, który – jak już wskazano – może zarządzać jedynie drogami publicznymi.

Ponadto należy wskazać, że Rada w § 9 ust. 4 statutu określiła, że: *Dyrektor jest pracodawcą wobec wszystkich pracowników MZUiM.* Przedmiotowa regulacja, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza delegację wynikającą z art. 21 ust. 1 ustawy. Przepis ten reguluje kwestie związane z prawem pracy i nie stanowi materii statutowej jednostki budżetowej, którą jest zarząd dróg. Wobec czego Rada Miasta Chorzów w powyższym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/15/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Chorzowie – 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**