



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2024 r.

Poz. 7345

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.859.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 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. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 73/VI/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Rybniku, w części określonej w:

1) § 1 ust. 1 pkt 3, § 2 ust. 1 pkt 2 i § 3 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 i ust. 5 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”;

2) § 2 ust. 2 i § 3 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 21 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP;

3) § 7 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 21 ust. 1 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 73/VI/2024 w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Rybniku.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta Rybnika postanowiła: *§ 1. Nadaje się Statut Zarządowi Dróg Miejskich w Rybniku w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. § 2. Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi z dniem 1 stycznia 2025.*

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 2 października 2024 roku.

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 one 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.

Należy zauważyć, 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 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 zarządcą 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 § 1 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że:

*§ 1. 1. Zarząd Dróg Miejskich, zwany dalej: „Zarządem Dróg”, jest:*

*1) gminną jednostką organizacyjną Miasta Rybnika, zwanego dalej „Miastem”;*

*2) zarządem drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, przy pomocy którego Prezydent Miasta Rybnika, zwany dalej Prezydentem, wykonuje obowiązki zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w granicach administracyjnych Miasta;*

*3) gminną jednostką organizacyjną zarządzającą drogami wewnętrznymi, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, znajdującymi się w granicach administracyjnych Miasta, stanowiącymi własność Miasta lub Skarbu Państwa i nie zarządzanymi przez inne podmioty.*

Tym samym Rada Miasta Rybnika przyznała Zarządowi Dróg również zadania związane z zarządzaniem dróg wewnętrznych.

Znalazło to również potwierdzenie w kolejnych regulacjach uchwały normujących szczegółowo przedmiot działania tej jednostki – to jest w przepisie: § 2 ust. 1 pkt 2 oraz § 3 załącznika do uchwały. Zgodnie z ich treścią:

*§ 2. 1. Przedmiotem działania Zarządu Dróg jest: (...)*

*2) Wykonywanie zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w stosunku do dróg wewnętrznych, określonych w § 2 ust. 1 pkt 3 Statutu.*

*§ 3. Do zadań Zarządu Dróg, jako zarządcy drogi, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 niniejszego statutu, należy w szczególności:*

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 (miasta na prawach powiatu) – tu: Prezydent 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. Tym samym nie jest możliwe przekazanie zadania zarządzania drogami wewnętrznymi zarządowi dróg, który – jak już wskazano – może zarządzać jedynie drogami publicznymi. Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając w § 1 ust. 1 pkt 3, § 2 ust. 1 pkt 2 oraz § 3 Statutu tej jednostki zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi (tu: kwestię zarządzania drogami wewnętrznymi), przekracza 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.

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. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Tymczasem przepisem § 2 ust. 2 oraz § 3 załącznika do uchwały (stanowiącego Statut Zarządu Dróg Miejskich w Rybniku) Rada Miasta Rybnika postanowiła, że:

*Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i innych zadań przekazanych do realizacji przez Prezydenta Miasta w zakresie drogownictwa i komunikacji (§ 2 ust. 2).*

*Do zadań Zarządu Dróg, jako zarządcy drogi, o którym mowa w §2 ust. 1 pkt 2 niniejszego statutu, należy w szczególności: (§ 3).*

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje uchwały należy uznać za naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z 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, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie zadań zarządu dróg to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący, tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania.

Kwestionowane unormowania § 2 ust. 2 oraz § 3 załącznika do uchwały nie spełniają ww. wymogów, czyniąc uchwalony Statut tym samym aktem blankietowym, a nie jak wymaga tego ustawa aktem konstytuującym – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis § 2 ust. 2 załącznika do uchwały wskazuje jako zadania Zarządu Dróg: realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i innych zadań przekazanych do realizacji przez Prezydenta Miasta w zakresie drogownictwa i komunikacji. Uchwała jednak nie precyzuje, o jakie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego chodzi, w szczególności, czy dotyczą one dróg publicznych – bo tylko w takim przypadku mogłyby być one realizowane przez zarząd dróg. Podobnie nie jest jasnym, czym są zadania w zakresie

drogownictwa i komunikacji. Tak skonstruowane zadania nie spełniają wymogu określoności prawa, a tym samym istotnie naruszają art. 2 Konstytucji RP. Ponadto pojęcia te mają obszerny zasięg znaczeniowy, pozwalający do niego zakwalifikować również zadania, które będą wychodziły poza zakres zadań określonych ustawą o drogach publicznych. Dodatkowo oba przepisy: § 2 ust. 2 oraz § 3 załącznika do uchwały poprzez sformułowanie: "innych" i „w szczególności” w prowadzają otwarty katalog zadań przyznanych zadań dróg, co pozwala na dowolną interpretację w tym zakresie i przyznawanie mu dowolnych zadań poza trybem przewidzianym dla uchwalenia statutu, a tym samym poza wszelką kontrolą i wolą organu stanowiącego.

Wreszcie należy podnieść na niekonsekwencje w treści § 3 załącznika uchwały, który we wprowadzeniu do wyliczenia wskazuje, że zadania, które wymienia poniżej należą *Do zadań Zarządu Dróg, jako zarządcy drogi, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 niniejszego statutu.* W § 2 ust. 1 pkt 2 Statutu Rada Miasta przewidziała, że: *Przedmiotem działania Zarządu Dróg jest: (...) wykonywanie zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w stosunku do dróg wewnętrznych, określonych w § 2 ust. 1 pkt 3 Statutu.* A tymczasem w wyliczonych w § 3 załącznika do uchwały zadaniach, zostały zawarte również takie zadania, które dotyczą zarządzania drogami publicznymi, dla przykładu: nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości (pkt 9) czy pobieranie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych oraz opłat dodatkowych za nie uiszczanie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta w strefie Płatnego Parkowania (pkt 26). Tak skonstruowana norma prawna jest wewnętrznie sprzeczna, niespójna i niekonsekwentna, a tym samym narusza zasadę określoności prawa i zasadę przyzwoitej legislacji, o których mowa w art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru nieuprawnione jest zastosowanie określenia działalności jednostki budżetowej – Zarządu Dróg, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Tym samym należy stwierdzić, że zbyt ogólnikowe, niejasne sformułowanie zakresu działalności jednostki budżetowej Zarządu Dróg – powoduje niezgodność postanowień przedmiotowego statutu z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na niezgodność z prawem przepisu § 7 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *W sprawach nie uregulowanych niniejszym Statutem znajdują zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące.* W ocenie organu nadzoru przepis ten narusza art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. 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. Akt niższego rzędu nie może rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Rada Miasta nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy czy rozporządzenia

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 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 akt ten 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, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 73/VI/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Rybniku, we wskazanej części, 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**