



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.452.2025

Katowice, dnia 18 lipca 2025 r.

Rada Powiatu Pszczyńskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/122/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie, w części określonej w:

- 1) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 1 ust. 2, § 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Pszczyńskiego podjęła uchwałę Nr XVII/122/25 w sprawie przyjęcia Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie. Statut Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie stanowi załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in.: art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym 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 20 czerwca 2025 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 przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym zawarte zostało upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do nadania statutu utworzonej jednostki budżetowej. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten oprócz obowiązku wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia w statucie przedmiotu działalności jednostki. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić przynajmniej wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania. Postanowienia statutu

regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Rolą Rady Powiatu jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) powiatowej jednostki organizacyjnej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Powiatu w § 3 uchwały postanowiła, że *Traci moc Uchwała Nr XXXIX/289/10 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie z późn. zm.* Jednocześnie § 4 kwestionowanej uchwały zawiera regulację, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Zauważyć należy, że uchwała Nr XXXIX/289/10 Rady Powiatu Pszczyńskiego nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Stwierdzić zatem należy, że nie jest dopuszczalne uchylenie uchwały Nr XXXIX/289/10 w trybie przewidzianym dla uchylenia aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nieposiadającej takiego charakteru - powinno ono nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylana weszła w życie, tj. z dniem podjęcia lub z określoną przez Radę Powiatu konkretną datą.

Organ nadzoru podkreśla, że charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny, albowiem w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, w tym przypadku uchwały Nr XXXIX/289/10 winno być podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie podejmowania uchwał.

Przepisem § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Powiatu postanowiła, że *Powiatowy Zarząd Dróg w Pszczynie działa w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Powiatu 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. 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.

Stwierdzić należy, że Rada Powiatu 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 Powiatu uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 87 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Co oczywiście nie zmienia faktu, że przepisy ustawy o drogach, ustawy o finansach publicznych, jak również inne przepisy będą stosowane w toku działalności jednostki budżetowej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *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). Przepisy aktu prawa miejscowego, które mają w istocie walor wyłącznie informacyjny, a nie normatywny, nie mogą być uznane za prawidłowe, skoro nie służą wyrażeniu normy prawnej (por. wyrok WSA w Poznaniu IV SA/Po 493/23 z dnia 21 września 2023 r. oraz przywołane w jego treści wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.11.2017 r., II SA/Go 812/17 i WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., III SA/Gd 280/16, publ. CBOSA). Z tych względów przepis § 1ust. 2 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Przepisem § 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *Powiatowy Zarząd Dróg w Pszczynie realizuje również zadania na drogach innych, aniżeli wymienione w §2 ust. 1, które zostały przejęte do realizacji przez powiat pszczyński w drodze porozumienia z innymi jednostkami samorządowymi lub organami administracji rządowej.*

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie jednostki budżetowej 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 podstawy realizacji tych zadań.

Kwestionowane unormowanie § 3 załącznika do uchwały nie spełnia ww. wymogów. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z jego literalnego brzmienia wynika, że Zarząd Dróg przejął w drodze porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej drogi - inne niż drogi powiatowe na terenie Powiatu Pszczyńskiego. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych:

4. Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Zarządcy dróg mogą zawierać także porozumienia w sprawie finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Oznacza to, że na mocy tego przepisu ustawowego Powiatowy Zarząd Dróg w Pszczynie może pełnić rolę zarządu dróg również dla innych dróg niż powiatowe, pod warunkiem zawarcia stosownego porozumienia z zarządcą dróg publicznych. Z treści ww. przepisu statutu wprost to jednak nie wynika. Uchybienia tego nie można potraktować jedynie jako "niezręcznego" sformułowania. Uchwała nie precyzuje bowiem, o jakie *zadania* chodzi, a w szczególności, czy dotyczą one dróg publicznych i zadań zastrzeżonych dla zarządcy (zarządu) dróg publicznych – a tylko w takim przypadku mogłyby być one realizowane przez zarząd dróg. Brak odwołania do art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych sprawia, że w grę mogą wchodzić dowolne porozumienia zawierane przez powiat pszczyński z jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej, w tym również, teoretycznie, dotyczące dróg znajdujących się poza terenem powiatu pszczyńskiego. Powyższe czyni uchwalony Statut aktem blankietowym, a nie - jak wymaga tego ustawa - aktem konstytuującym, co stanowi istotne naruszenie prawa. Przepis § 3 załącznika do

uchwały (statutu) poprzez zawarte w nim otwarte sformułowania: "inne zadania", czy „w drodze porozumienia” wprowadza otwarty katalog zadań, co pozwala na dowolną interpretację w tym zakresie i przyznawanie Zarządowi Dróg dowolnych zadań poza trybem przewidzianym dla uchwalenia statutu, a tym samym poza wszelką kontrolą i wolą organu stanowiącego. Tak skonstruowane zadania nie spełniają wymogu określoności prawa, a tym samym istotnie naruszają art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada określoności prawa zgodnie z którą 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.

W ocenie organu nadzoru nieuprawnione jest określenie 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 § 3 załącznika do uchwały z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/122/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego