



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 4271

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.251.2024.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 16 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/48/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 14 sierpnia 2024 r. w sprawie opłat za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej – pływalnia w Gryficach przy ul. Sienkiewicza.

Uzasadnienie

W dniu 14 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Gryficach podjęła uchwałę Nr V/48/2024 w sprawie opłat za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej – pływalnia w Gryficach przy ul. Sienkiewicza.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 21 sierpnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾, zgodnie z którym *jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.*

Na mocy cyt. wyżej przepisu, Rada Miejska w Gryficach w Załączniku do ww. uchwały określiła wysokość opłat za korzystanie z Pływalni w Gryficach. Wobec tego, że uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, kształtuje sytuację prawną nieokreślonego w sposób indywidualny kręgu adresatów, ma również charakter powtarzalny, nie budzi wątpliwości, że stanowi ona akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przedmiotowej sprawie, powyższa konkluzja ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności uchwały Nr V/48/2024, w szczególności przepisu §4 określającego jej wejście w życie. Zgodnie z tym unormowaniem *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2024 roku.*

Na podstawie art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

uchwalili. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji⁴⁾. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁵⁾.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ opłaty mogą być ponoszone w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości – będą więc powtarzalne, a nie związane z konkretnym (pojedynczym) zdarzeniem. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która chciałaby skorzystać z obiektu użyteczności publicznej, pływalni w Gryficach. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci zobowiązani są do ponoszenia opłat za skorzystanie z ww. obiektu, w wysokościach ustalonych według zasad określonych w uchwale.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21 *uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowią akty prawa miejscowego. Mają one charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten, stanowiący lex specialis wobec regulacji ustrojowych, tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki NSA: z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 2990/17, LEX nr 2455184; z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16, LEX nr 2374152).*

W kontekście powyższego, wskazanie w §4 uchwały Nr V/48/2024, że wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2024 roku w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z brzmienia cyt. unormowania wynika zatem niezbicie, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu⁶⁾. Co istotne w przedmiotowej sprawie, do Wojewody nie wpłynął wniosek o ogłoszenie ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Przechodząc do kolejnych nieprawidłowości stwierdzonych w ramach przeprowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały Nr V/48/2024, zauważenia wymaga, że uchwała Nr XLIII/427/2021 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 7 grudnia 2021 roku, o uchyleniu której Rada postanowiła w § 2 kwestionowanego aktu, wyeliminowana została z obrotu prawnego uchwałą Nr XLIV/449/2021 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/427/2021 Rady Miejskiej

⁴⁾ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵⁾ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

⁶⁾ Patrz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19.

w Gryficach z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie opłat za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej – pływalnia w Gryficach przy ul. Sienkiewicza⁷⁾. Oznacza to, że uchwała Nr XLIII/427/2021 przestała obowiązywać z dniem 17 stycznia 2022 r. (wejście w życie uchwały Nr XLIV/449/2021). W tej sytuacji stwierdzić należy, że Rada Miejska w Gryficach nie miała podstaw prawnych do decydowania o utracie mocy uchwały Nr XLIII/427/2021, skoro akt ten uprzednio został już przez ten organ uchylony.

Reasumując, biorąc pod uwagę pominięcie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/48/2024 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 14 sierpnia 2024 r. w sprawie opłat za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej pływalnia w Gryficach przy ul. Sienkiewicza w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁷⁾Dz. Urz. Woj. Zach. z 2022 r., poz. 17.