



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 2883

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.77.2023.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam:

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: „przekazanych Wydziałowi Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta” oraz § 5 w zakresie zwrotu „i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” zarządzenia nr 96/2023/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 lutego 2023 r. Prezydent Miasta Poznania wydał zarządzenie nr 96/2023/P w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom, zwane dalej „zarządzeniem”.

Zarządzenie wydano na podstawie: „art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz § 1 ust. 1 uchwały Nr LXV/1197/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Poznania uprawnień do ustalenia cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego do korzystania jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom”.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 lutego 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego zarządzenia, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. System prawny tworzą więc między innymi akty prawa miejscowego, które są wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Natomiast według art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), zwanej dalej „u.s.g.”, „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Z kolei w świetle art. 41 ust. 1 u.s.g. „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”.

Przytoczony przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. odsyła zatem do innych ustaw zawierających delegacje do wydawania przepisów prawa miejscowego, w tym dotyczących ustalonych w zarządzeniu cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom. Upoważnienie takie dla organów stanowiących gminy zawiera art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). W świetle tego przepisu „Jeżeli przepisy szczególnie 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”. Powyższe uprawnienie - zgodnie z ust. 2 art. 4 tej ustawy - rada gminy może jednak powierzyć organowi wykonawczemu gminy.

Wprawdzie w orzecznictwie sądowym istnieje rozbieżność co do kwalifikowania aktów regulujących kwestie opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej do kategorii aktów prawa miejscowego, jednakże obecnie przeważa pogląd, że akty, w tym zarządzenia organu wykonawczego wydane na skutek dalszego delegowania kompetencji przez radę gminy, stanowią akty prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., II SA/Sz 1091/20, CBOSA).

W niniejszej sprawie nie ulega więc wątpliwości, iż oceniane zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego.

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej "u.o.a.n.", 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”. Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

Zgodnie z brzmieniem § 5 zarządzenia nr 96/2023/P: „Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Przedmiotowym zarządzeniem Prezydent Miasta Poznania ustalił ceny i opłaty za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom, tj. za najem: boiska do piłki nożnej i koszykówki (obiekt na os. Stefana Batorego); pełnowymiarowego i treningowego boiska do piłki nożnej wraz z szatniami (obiekt przy ul. Głuszyna); boiska do piłki nożnej, boiska wielofunkcyjnego, kortów tenisowych (obiekty pomiędzy ul. Tczewską, Lubowską i Braniewską).

Zarządzenie nakłada więc obciążenia finansowe na osoby/podmioty korzystające z ww. obiektów. Z tych też względów wprowadzenie w życie zarządzenia winno być dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., minimum 14-dniowego, *vacatio legis*, tak aby adresaci norm w nim zawartych, mieli wystarczający czas do zapoznania się z jego treścią i przygotowaniem do jego stosowania.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że badanym zarządzeniem uchylone zostało zarządzenie nr 225/2020/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2020 r. poz. 2804 oraz z 2021 r. poz. 2748).

Uchylone zarządzenie za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom, zawierało ceny i opłaty niższe niż wprowadzone zarządzeniem nr 96/2023/P (np. opłata za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego Osiedlu Krzyżowniki -Smochowice, położonego między ulicami Tczewską, Lubowską i Braniewską, w zakresie najmu boiska do piłki nożnej wynosiła 70,00 zł brutto za godzinę dla dziecięcych i młodzieżowych klubów sportowych z terenu miasta Poznania oraz grup mieszkańców, natomiast na mocy zarządzenia 96/2023/P jest to kwota w wysokości 84,00 zł.).

Zarządzeniem nr 96/2023/P Prezydent Miasta Poznania postanowił podwyższyć dotychczas obowiązujące ceny i opłaty za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom. Powyższe wynika również z uzasadnienia do ocenianego zarządzenia: „Rada Osiedla Krzyżowniki-Smochowice uchwałą Nr LVI/188/VIII/2022 z dnia 5 grudnia 2022 r. oraz Rada Osiedla Głuszyna uchwałą Nr XXXII/140/VI/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r. wnioskuje do Prezydenta Miasta Poznania o ustalenie cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego do korzystania Osiedlu, wskazując nowe, zwiększone propozycje stawek najmu. W związku ze zwiększeniem wartości cen towarów i usług, powodującym wzrost kosztów utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wnioskami rad osiedli oraz średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2022 r.

ogłoszonym w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 68), Prezydent Miasta Poznania, korzystając z przyznanej kompetencji, zwiększa wysokość cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego do korzystania Osiedlu Krzyżowniki-Smochowice, Osiedlu Głuszyna i Osiedlu Piątkowo”.

W świetle powyższego, przepis § 5 zarządzenia w zakresie określającym datę jego wejścia w życie „z dniem ogłoszenia” został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Niewątpliwie oceniane zarządzenie wprowadza regulacje prawne powodujące pogorszenie sytuacji prawnej jego adresatów. Stąd też jego wprowadzenie w życie winno być dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., minimum 14-dniowego, *vacatio legis*, tak aby adresaci norm w nim zawartych, mieli wystarczający czas do zapoznania się z jego treścią i przygotowaniem do jego stosowania.

W ocenie organu nadzoru postanowienie, zgodnie z którym, zarządzenie „podlega ogłoszeniu Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” należy uznać za nieuzasadnione i niedopuszczalne, a także naruszające wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podsumowując, wprowadzenie w życie zarządzenia zostało dokonane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. w zw. z art. 2 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 5 w zakresie wadliwego zwrotu: „i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Z § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 43 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, wynika, że akt prawa miejscowego winien zawierać przepisy o wejściu aktu w życie, zredagowane w sposób określony w § 45 ZTP. Pozbawienie zarządzenia nr 109/2023/P przepisu o terminie wejścia w życie, w stanie faktycznym niniejszej sprawy, nie stanowi jednak, zdaniem organu nadzoru, istotnego naruszenia wskazanych reguł ZTP. Orzekając o nieważności ww. zarządzenia jedynie we wskazanym wyżej zakresie, organ nadzoru uwzględnił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu do wyroku z dnia 24 lipca 2020 r., II FSK 633/20; CBOSA: „Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia”. Stwierdzenie nieważności kwestionowanego fragmentu zarządzenia nr 96/2023/P powoduje zatem ten skutek, że wejdzie ono w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Niezależnie od tego organ nadzoru zauważa, że w § 1 ocenianego zarządzenia Prezydent Miasta Poznania postanowił: „Ustala się wysokość cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przekazanych Wydziałowi Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta według załącznika do niniejszego zarządzenia”. Jednakże analiza przepisów zarządzenia prowadzi do jednoznacznego wniosku, że dotyczy ono ustalenia cen i opłat za korzystanie z mienia komunalnego przekazanego jednostkom pomocniczym Miasta – osiedlom. W świetle powyższego koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 1 zarządzenia w zakresie zwrotu: „przekazanych Wydziałowi Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta”.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Prezydent Miasta Poznania