



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 grudnia 2022 r.

Poz. 8437

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.969.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Nr 66/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 7 listopada 2022 r. Burmistrz Miasta i Gminy Żarki wydał zarządzenie Nr 66/2022 w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki, dalej jako: „zarządzenie”.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. przepis art. 30 ust 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy, oraz uchwałę Nr XXXIX/287/2006 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarki do ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 10 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż zarządzenie jest niezgodne z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy:

*1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:*

*2) 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.*

*2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.*

Wyrazem woli Rady Miejskiej w Żarkach do przekazania powyższych uprawnień Burmistrzowi jest ww. uchwała nr XXXIX/287/2006 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 sierpnia 2006 r., na którą powołał się Burmistrz w kwestionowanym zarządzeniu. W akcie tym organ stanowiący Gminy upoważnił Burmistrza Miasta i Gminy Żarki do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru umocowania tego nie sposób uznać jednak za prawidłowe, bowiem w § 3 uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia.

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają 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 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. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych (np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy – organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego. Ocena charakteru aktów wydanych przez organy gminy (radę gminy, organ wykonawczy) na podstawie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej była przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził m. in., że *niewątpliwie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnienie do powierzenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnień z art. 4 ust. 1 pkt 2 tego przepisu organom wykonawczym tych jednostek, odbiega od zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy (wyjątek dotyczy przepisów porządkowych). Nie może jednak wpływać na ocenę charakteru prawnego uchwał organów stanowiących, gdyż o tym decyduje rodzaj materii regulowanych daną uchwałą* (por. wyrok NSA z 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16). Akty organów samorządu oparte na tych podstawach prawnych są aktami prawa miejscowego i jako takie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 459/19).

W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie gminnym (art. 42) odsyła do regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim promulgacyjną. Z funkcją tą związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności oraz zakaz działania prawa wstecz. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które nade wszystko nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą.

Zarówno art. 88 Konstytucji RP, jak i powołane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wykluczają zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Konsekwencją zatem zaniechania ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, jest nieistnienie tego aktu w obrocie prawnym – jako aktu powszechnie obowiązującego na danym terenie.

Tymczasem powołana w podstawie prawnej zarządzenia uchwała nr XXXIX/287/2006 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 sierpnia 2006 r., upoważniająca Burmistrza Miasta i Gminy Żarki do wydania przedmiotowego zarządzenia, nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Oznacza to, że nie nabyła ona dotychczas mocy obowiązującej. Wobec powyższego uchwała, która nie zaistniała w obrocie prawnym nie może stanowić podstawy do wydania przez organ wykonawczy przedmiotowego zarządzenia. Burmistrz działał więc bez podstawy prawnej, czyli bez upoważnienia do ustalenia opłat określonych w zarządzeniu.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanym im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą

w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Burmistrz Miasta i Gminy Żarki wydając przedmiotowe zarządzenie działał bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 66/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 7 listopada 2022 r. w ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w gminie Żarki – w całości, 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, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**