



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 3468

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.388.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr OR.0050.58.2023 Wójta Gminy Koszęcin z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Koszęcinie, w całości, jako sprzecznego 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 16 marca 2023 r. Wójt Gminy Koszęcin wydał zarządzenie Nr OR.0050.58.2023 w sprawie ustalenia cennika opłat za usługi Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Koszęcinie.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 20 marca 2023 r. w odpowiedzi na pismo Nr NPII.4100.66.2023 z dnia 17 marca 2023 r., w którym organ nadzoru zwrócił się o przekazanie przedmiotowego zarządzenia.

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

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz uchwałę Nr 362/XXXVIII/2017 Rady Gminy Koszęcin z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Koszęcin do ustalenia cennika za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

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 Gminy Koszęcin do przekazania powyższych uprawnień Wójtowi Gminy Koszęcin jest ww. uchwała Nr 362/XXXVIII/2017 Rady Gminy Koszęcin z dnia 22 czerwca 2017 r., na którą powołał się Wójt Gminy w kwestionowanym zarządzeniu. W akcie tym organ stanowiący Gminy

upoważnił Wójta Gminy Koszęcin do ustalenia cennika za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez samorządowy zakład budżetowy Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Koszęcinie, po przedstawieniu kalkulacji kosztów przez Dyrektora samorządowego zakładu budżetowego. 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 - organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego (art. 4 ust. 2 ustawy).

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 362/XXXVIII/2017 Rady Gminy Koszęcin z dnia 22 czerwca 2017 r. upoważniająca Wójta Gminy Koszęcin 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. Wójt Gminy 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 przyznanych 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, Wójt Gminy Koszęcin 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 przedmiotowego zarządzenia, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz