



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 czerwca 2023 r.

Poz. 4909

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.648.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 czerwca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/620/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/461/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Urzędzie Miejskim w Cieszynie, w części określonej:

- 1) w Załączniku Nr 1 poz. 10 lit. e, poz. 11 lit. e, poz. 12, poz. 16;
- 2) w Załączniku Nr 2 poz. 5;
- 3) w Załączniku Nr 3 poz. 5 i 6

— jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Cieszyna dokonała zamiany uchwały nr XLIV/461/18 z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Urzędzie Miejskim w Cieszynie, w ten sposób, że:

1) § 1 otrzymuje brzmienie: „§ 1. Ustalić wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Urzędzie Miejskim w Cieszynie, jak w załącznikach od nr 1 do nr 3.”,

- 2) dotychczasowy załącznik nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały,
- 3) dotychczasowy załącznik nr 2 otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały,
- 4) dotychczasowy załącznik nr 3 otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały,
- 5) dotychczasowy załącznik nr 4 ulega uchyleniu.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uchwale tej nadała walor aktu prawa miejscowego, czego wyrazem jest treść § 3 uchwały stanowiąca, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 15 czerwca 2023 r.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 2 maja 2023 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską przy wydaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przysługujące kompetencje albo w całości.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*. Przepis ten określający właściwość rady gminy do stanowienia w sprawach innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 tej ustawy, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, jednoznacznie wskazuje, że upoważnienie rady gminy do podjęcia uchwały wynikać musi z ustaw. Podstawą taką jest art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: *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*. Tym samym, jak to już wyżej podkreślono, Rada Miejska może na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ustalić wysokość opłat jedynie za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej bądź za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ww. ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (potrzeby członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie „usługi świadczone” oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć” jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (*Słownik języka polskiego R-Z*, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje tylko takie usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Przekładając powyższe rozważania na regulacje przedmiotowej uchwały wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru:

1) **Udostępnienie hali wraz z zamrożoną płytą lodowiska, widownią i zapleczem** na miejskie imprezy kulturalne organizowane przez Cieszyński Ośrodek Kultury (poz. 10 lit. e w Załączniku Nr 1 do uchwały),

2) **Udostępnienie hali wraz z widownią i zapleczem poza okresem mrożenia tafli lodowiska** na miejskie imprezy kulturalne organizowane przez Cieszyński Ośrodek Kultury (poz. 11 lit. e w Załączniku Nr 1 do uchwały)

— nie mieszczą się w pojęciu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż opłata taka (w wysokości ustalonej przez radę gminy) jest uiszczana na rzecz jednostki organizacyjnej gminy (Urząd Miejski w Cieszynie) przez inną jednostkę organizacyjną gminy – Cieszyński Ośrodek Kultury. Nie będzie to zatem opłata związana bezpośrednio z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności (potrzeb członków wspólnoty samorządowej).

Również udostępnianie powierzchni reklamowej, jak i udostępnianie powierzchni pod niestałe punkty sprzedaży podczas imprez (poz. 12 i 13 w Załączniku Nr 1 do uchwały, poz. 5 w Załączniku Nr 2 do uchwały oraz poz. 5 i 6 w Załącznika Nr 3 do uchwały nie stanowią usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej). Nie służą one bowiem bezpośrednio członkom wspólnoty samorządowej mieszkańców, lecz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą.

Stąd też uznać należy, iż przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie może stanowić podstawy do określenia wysokości opłat za ww. „usługi”. Jako, że również żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia dla rady do stanowienia ww. opłat uznać należy, iż tym samym Rada Miejska

Cieszyna wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego – Burmistrza Miasta Cieszyn, do którego zadań, zgodnie z treścią przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

W przekonaniu organu nadzoru brak jest także podstawy prawnej do ustalenia przez organ stanowiący gminy opłat porządkowych za:

- 1) zniszczenie/niezwrocenie łyżew lub rolek,
- 2) zniszczenie/niezwrocenie kasku,
- 3) zniszczenie/niezwrocenie raketek do badmintona,
- 4) zniszczenie/niezwrocenie karty do szafki,
- 5) zniszczenie/niezwrocenie sprzętu do nauki jazdy na łyżwach;

jak to uczyniła Rada w poz. 16 Załącznika Nr 1 do uchwały.

W tym wypadku w ogóle nie można mówić o opłatach za usługi, a tym bardziej usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, lecz jest to swojego rodzaju „opłata karna” czy „odszkodowanie” za zniszczenie czy zabór mienia. Co w sposób oczywisty wyklucza możliwość określenia takich opłat zarówno przez organ stanowiący, jak i zresztą wykonawczy gminy. Tylko na marginesie przypomnieć należy, iż w przypadku zaistnienia ww. okoliczności kwestie ewentualnego odszkodowania, sankcji czy naprawienia szkody winny być dochodzone na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, Kodeksu karnego czy Kodeksu wykroczeń (por. art. 415 i następane k.c., art. 278 i następane k.k. oraz art. 119 i n. k.w.).

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców bądź inne podmioty, w tym ustalanie wysokości opłat za świadczone przez gminę usługi, musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego – a takim jest kwestionowana uchwała – art. 94 Konstytucji RP przewiduje ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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