



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 stycznia 2023 r.

Poz. 579

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.21.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 stycznia 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 0050.235.2022 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z toalety miejskiej, w części określonej w § 3 zarządzenia, jako sprzecznego z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 8 grudnia 2022 r. Burmistrz Miasta Skoczowa wydał zarządzenie Nr 0050.235.2022 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z toalety miejskiej. W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. przepis art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 16 grudnia 2022 r. wskutek pisma Nr NPII.4100.222.2022 z dnia 14 grudnia 2022 r. Pismem tym organ nadzoru zwrócił się o przekazanie przedmiotowego zarządzenia.

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

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 69 ze zm.):

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 Skoczowa do przekazania powyższych uprawnień Burmistrzowi jest uchwała nr XXXVII/438/2022 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Skoczów zadań w zakresie ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego na którą powołał się Burmistrz w podstawie prawnej zarządzenia.

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).

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Do organów władzy publicznej, odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie.

Zdaniem organu nadzoru regulacja § 3 zarządzenia Nr 0050.235.2022 jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Burmistrz Miasta Skoczowa w § 3 Zarządzenia wskazał, że *Traci moc Zarządzenie Nr 0050.244.2015 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z toalety miejskiej*. Tymczasem § 3 zarządzenia Nr 0050.244.2015 stanowi, że *Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Wobec powyższego, ww. zarządzenie nie zostało zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego, nie zawierało bowiem regulacji, dotyczącej jego ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jego wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym).

Dalej należy wskazać, że z treści § 4 zarządzenia Nr 0050.235.2022 wynika, że *Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tym samym zarządzenie Nr 0050.235.2022 w przedmiotowej materii zostało prawidłowo zaliczone przez Burmistrza Miasta Skoczowa do aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego zarządzenia nie posiadającego takiego charakteru. Uchylenie zarządzenia powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim zarządzenie uchylające weszło w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że zarządzenie uchylające akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinno zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji zarządzenia, któremu nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowego, odrębnego zarządzenia (tzw. zwykłego), którego przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu zarządzenia. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania zarządzeń ogłoszonych w tym publikatorze.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Burmistrz Miasta Skoczowa w ww. zakresie istotnie naruszył art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części zarządzenia.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż zarządzenie Nr 0050.235.2022 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z toalety miejskiej, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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