



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 7063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.929.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 września 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

zarządzenia Nr 322/23 Prezydenta Bytomia z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji z siedzibą w Bytomiu przy ul. Parkowej 1, w części dotyczącej:

- ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12 i 13, ust. 2 pkt 1 lp. 6, 7 i 16, ust. 2 pkt 2 lp. 2 i 3 oraz ust. 10 załącznika do zarządzenia, 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 (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: – *zgubienie lub zniszczenie paska basenowego lub kluczyka – 30,00 zł*, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji RP;

- ust. 2 pkt 1 lp. 17 i 18 załącznika do zarządzenia, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji RP;

- w ust. 1 pkt 2 lp. 3 kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym pisemnym uzgodnieniu terminu z kierownikiem obiektu*, w ust. 2 pkt 1 lp. 3 kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym pisemnym uzgodnieniu terminu z kierownikiem obiektu*, w ust. 2 pkt 1 lp. 12, kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem lodowiska*, w ust. 2 pkt 1 lp. 13 kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem lodowiska*, w ust. 9 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem obiektu*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2023 r. Prezydenta Miasta Bytomia wydał zarządzenie Nr 322/23 w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji z siedzibą w Bytomiu przy ul. Parkowej 1, dalej jako: „zarządzenie”. Załącznik do zarządzenia stanowi *Wykaz cen i opłat za korzystanie z obiektów sportowo-rekreacyjnych pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu przy ul. Parkowej 1*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. art. 4 ust. 2 ustawy oraz uchwałę nr XXIX/403/14 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr XLIV/599/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających

w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu oraz upoważnienia Prezydenta Bytomia do ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2023 r.

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:

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.

Powyższy przepis ustawy daje kompetencje organowi stanowiącemu gminy do stanowienia w przedmiocie dwóch rodzajów cen i opłat:

1. za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej;
2. za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (potrzeb 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 usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Z kolei korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego poprzez analogię do definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy) należy rozumieć jako korzystanie ze wszelkich obiektów i innych elementów infrastruktury będących przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany. Urządzenia użyteczności publicznej stanowią szeroką kategorię składników mienia komunalnego, na którą składają się różne obiekty wyodrębnione w sposób pozwalający na spełnienie samodzielnej funkcji, użytecznej dla społeczeństwa, dostępne w sposób stały i powszechny (C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 4). Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego „korzystać” oznacza „mieć pożytek z czegoś, użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem itp.” (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/korzystac;2474263.html>). Korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oznacza zatem każde użytkowanie powszechnie dostępnych obiektów i innych elementów infrastruktury komunalnej służących potrzebom wspólnoty samorządowej.

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

W analizowanym zarządzeniu określono wysokość stawek i opłat zarówno za usługi, np. ostrzenie łyżew, jak również za korzystanie z obiektów i urządzeń, np. korzystanie z basenu, siłowni.

Na mocy art. 4 ust. 2 ustawy organ stanowiący może powierzyć organowi wykonawczemu uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, co w analizowanej sprawie nastąpiło przywołaną w podstawie prawnej zarządzenia uchwałą Nr XLIV/599/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu oraz upoważnienia Prezydenta Bytomia do ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 1855). W akcie tym Rada Miejska w Bytomiu upoważniła Prezydenta Bytomia do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym aktualnie pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu. W § 3 tej uchwały wskazano: *Upoważnia się Prezydenta Bytomia do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów sportowo-rekreacyjnych, o których mowa w § 1. W § 1 mowa jest o gminnych obiektach użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym aktualnie pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu. Ponadto w § 3 ust. 2 załącznika do tej uchwały Rada wskazała: Wysokość opłat i cen oraz zniżki za korzystanie z obiektów ustala Prezydent Bytomia, na podstawie propozycji Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu uwzględniających koszty utrzymania obiektów.*

Powyższe upoważnienie Prezydenta Bytomia obejmuje zatem wyłącznie ustalenie wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych, natomiast nie dotyczy ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone w tych obiektach – wobec braku takiego wskazania w wyżej cytowanej uchwale.

Tymczasem w załączniku do niniejszego zarządzenia Prezydent Bytomia określił wysokość cen i opłat za następujące usługi:

- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 1 załącznika do zarządzenia – opłata za instruktora nauki pływania;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 4 załącznika do zarządzenia – opłata za aqua aerobik;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 6 załącznika do zarządzenia – opłata za wypożyczenie sprzętu nagłaśniającego;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 7 załącznika do zarządzenia – opłata za wypożyczenie namiotu;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 8 załącznika do zarządzenia – opłata za wypożyczenie barierek;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 9 załącznika do zarządzenia – opłata za obsługę sprzętu nagłaśniającego;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 10 załącznika do zarządzenia – opłata za transport sprzętu samochodem;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 12 załącznika do zarządzenia – opłata za umieszczenie reklamy na stronie internetowej;
- w ust. 1 pkt 1 lit. c lp. 13 załącznika do zarządzenia – opłata za umieszczenie posta w mediach społecznościowych;
- w ust. 2 pkt 1 lp. 6 załącznika do zarządzenia – opłata za wypożyczenie łyżew;
- w ust. 2 pkt 1 lp. 7 załącznika do zarządzenia – opłata za ostrzenie łyżew;
- w ust. 2 pkt 1 lp. 16 załącznika do zarządzenia – opłata za obsługę nagłośnienia i oświetlenia lodowiska;
- w ust. 2 pkt 2 lp. 2 załącznika do zarządzenia – opłata za wypożyczenie łyżew;
- w ust. 2 pkt 2 lp. 3 załącznika do zarządzenia – opłata za ostrzenie łyżew;
- w ust. 10 załącznika do zarządzenia – opłata za masaże.

Zarządzenie w ww. części wykracza poza upoważnienie Prezydenta udzielone mu na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy w uchwale Nr XLIV/599/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 marca 2009 r., bowiem ustalone w tej części zarządzenia opłaty nie dotyczą korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych, lecz usług świadczonych w tych obiektach. Prezydent nie został upoważniony do określenia wysokości cen za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone w tych obiektach, a zatem organem uprawnionym do ich określenia jest Rada Miejska w Bytomiu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Prezydent, określając opłaty za takie usługi, działał więc bez podstawy prawnej, czyli bez upoważnienia do ustalania tych opłat.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanых 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 obowiązuje 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, Prezydent Bytomia, wydając przedmiotowe zarządzenie w ww. części, 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.

Należy również podkreślić, że ustalenie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy wysokości cen i opłat za usługi nie dotyczy wszelkich usług świadczonych w obiektach użyteczności publicznej, lecz wyłącznie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, tj. usług powszechnie dostępnych, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (art. 1 pkt 2 ustawy). Aby przypisać usługom przymiot użyteczności publicznej, muszą być one podejmowane w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym tj. w interesie ogółu danej społeczności, a nie wyłącznie pojedynczych osób i w sposób ciągły. Usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą usługi powszechnie dostępne (czyli mające charakter niewykluczalny albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie). Tylko w zakresie tego rodzaju usług rada gminy będzie uprawniona do ustalania cen lub opłat i tylko taką kompetencję może przekazać organowi wykonawczemu (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2019 r., sygn.. akt I SA/Op 368/18, LEX nr 2633022). Ustalając zatem ceny za poszczególne usługi na podstawie art. 4 ustawy, organy gminy muszą zatem każdorazowo ocenić, czy usługa stanowi usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej. Ustalenie wysokości cen i opłat za inne usługi, niemieszczące się w kategorii usług opisanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, stanowi przekroczenie przyznanых w tym przepisie kompetencji. W analizowanej sprawie wątpliwości budzi, czy część z wyżej wymienionych usług to usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Mowa tu w szczególności o wypożyczaniu sprzętu, namiotów, barier, obsłudze sprzętu nagłaśniającego czy oświetlenia, transporcie sprzętu, umieszczaniu reklamy na stronie bądź w mediach społecznościowych. Zadanie organu nadzoru nie są to usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, bowiem nie służą bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu potrzeb ogółu mieszkańców gminy. Opisane usługi świadczone są raczej na rzecz podmiotów prowadzących działalność, w której wykorzystywany jest opisany sprzęt, np. rozrywkową. Ustalając takie opłaty, rada gminy lub działający z jej upoważnienia organ wykonawczy gminy przekraczają swoje kompetencje. W analizowanym przypadku wkraczają w kompetencje dyrektora MOSiR-u.

Prezydent Bytomia przekroczył swoje kompetencje również w ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte załącznika do zarządzenia, w którym określił opłatę za *zgubienie lub zniszczenie paska basenowego lub kluczyka – 30,00 zł*.

W tym przypadku 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 resztą wykonawczy gminy. Uregulowana tu opłata nie jest zapłatą za czerpanie z danego dobra materialnego, ale po prostu swego rodzaju sankcją, ma charakter represyjny. Takiego charakteru opłat zaś nie przewiduje przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie kreuje on bowiem uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych, dowolnych opłat, określa jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat lub sposobu ich ustalania za konkretne czynności, to jest tylko za usługi komunalne i korzystanie z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Opłata, o której mowa w art. 4

ust. 1 pkt 2 ustawy ma dotyczyć usługi o charakterze użyteczności publicznej lub czynności korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a zatem opłata komunalna jest uiszczana za uzyskiwanie przez stronę określonej korzyści płynącej z korzystania z danej usługi gminnej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 491/10, CBOSA: *Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej dotyczy opłat, które mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę czy za korzystanie z urządzeń, obiektów itp. będących własnością gminy, a więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę. Istotą zatem opłaty komunalnej jest jej ekwiwalentność, czyli skorelowanie z daną usługą gminną, a także z jej „wartością”. Wskazana opłata sankcyjna zgubienie lub zniszczenie paska basenowego lub kluczyka takich wymiotów nie spełnia. Tylko na marginesie przypomnieć należy, iż w przypadku zaistnienia ww. okoliczności kwestie ewentualnego odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (por. art. 415 i następane k.c.).*

W ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte załącznika do zarządzenia Prezydent zatem również przekroczył swoje kompetencje, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Jako niezgodny z prawem ocenić należy również ust. 2 pkt 1 lp. 17 i 18 załącznika do zarządzenia, tj. *kaucja zwrotna za kluczyk do szafki i kaucja zwrotna za wypożyczenie łóżew*. Kaucja również nie spełnia wyżej opisanych wymogów opłaty, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru nie jest ona zapłatą za korzystanie z danej usługi, ale spełnia jedynie funkcję zabezpieczającą i jako taka powinna zostać uregulowana w umowie cywilnoprawnej, która w przypadku usług o charakterze użyteczności publicznej zazwyczaj będzie mieć charakter adhezyjny. Opłaty o takim charakterze nie przewiduje przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie kreuje on bowiem uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych, dowolnych opłat – określa jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat lub sposobu ich ustalania za konkretne czynności, to jest tylko za usługi komunalne i korzystanie z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej (szerzej por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska – Peszko: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999r. s.14, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, Lex 49520).

Przyjęcie ust. 2 pkt 1 lp. 17 i 18 załącznika do zarządzenia nastąpiło zatem z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji RP.

Przekroczenie kompetencji Prezydenta nastąpiło również w części zarządzenia, w której Prezydent ustalił, że termin skorzystania z obiektu należy uzgodnić z jego kierownikiem, tj.

- w ust. 1 pkt 2, lp. 3, kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym pisemnym uzgodnieniu terminu z kierownikiem obiektu,*

- w ust. 2 pkt 1, lp. 3, kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym pisemnym uzgodnieniu terminu z kierownikiem obiektu,*

- w ust. 2 pkt 1, lp. 12, kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem lodowiska,*

- w ust. 2 pkt 1, lp. 13, kolumna 4 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem lodowiska,*

- w ust. 9 załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania: *po wcześniejszym uzgodnieniu z kierownikiem obiektu.*

Zarządzenie w ww. części dotyczy zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej, a nie wysokości opłat za korzystanie z tego obiektu, do określenia których upoważniony został Prezydent. Określenie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy do kompetencji rady gminy, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Prezydent wkroczył zatem w kompetencje Rady Miejskiej, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienia 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 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).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również odwoływanie się w poszczególnych częściach załącznika do zarządzenia do § 5 pkt 5 załącznika do uchwały nr XXIX/403/14 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały XLIV/599/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu oraz upoważnienia Prezydenta Bytomia do ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów (tj. w ust. 2 pkt 2 lp. 1, ust. 4 pkt 1 lp. 1-4 załącznika do zarządzenia). Zgodnie ze wskazanym przepisem *Obiekty, po uprzednim uzgodnieniu z Ośrodkiem, mogą być nieodpłatnie udostępniane na potrzeby szkolnego współzawodnictwa sportowego grup dziecięcych i młodzieżowych z terenu Bytomia*. Prezydent, upoważniony na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy do określenia stawek opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej, powinien określić te opłaty samodzielnie w wydanym zarządzeniu. To Prezydent jest jedynym organem uprawnionym do określenia tych stawek. Organ nadzoru uznał jednak powyższe uchybienie za nieistotne naruszenie prawa, bowiem na podstawie treści zarządzenia można ustalić, że wolą Prezydenta było ustalenie bezpłatnego korzystania z obiektów przez wskazane w tej części grupy. Niniejsze wskazanie ma jednak zapobiegać takim uchybieniom w przyszłości.

Wreszcie, organ nadzoru wskazuje, że podstawa prawna do wydania niniejszego zarządzenia została zawarta w przepisie § 3 uchwały Nr XLIV/599/09 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 marca 2009 r., a nie w uchwale Nr XXIX/403/14 z 24 marca 2014 r. przyjmującej jej tekst jednolity. W konsekwencji, w podstawie prawnej zarządzenia należało powołać się na konkretny przepis uchwały z 2009 r., w brzmieniu nadanym jej ww. tekstem jednolitym. Odpowiednie zastosowanie znajduje tu bowiem § 121 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej: 3. Podstawę prawną wydania rozporządzenia wyraża się zwrotem: „Na podstawie art. ... ustawy (tytuł ustawy z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany ogłoszone do dnia wydania rozporządzenia) zarządza się, co następuje:”. ZTP stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 322/23 Prezydenta Bytomia z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej o charakterze sportowo-rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji z siedzibą w Bytomiu przy ul. Parkowej 1 – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

1. 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.

2. 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