



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 września 2024 r.

Poz. 5867

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.731.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Nr 190/2024 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zarządzanych przez Pływalnię Miejską w Siemianowicach Śląskich, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 lipca 2024 r. Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie wydał zarządzenie Nr 190/2024 w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zarządzanych przez Pływalnię Miejską w Siemianowicach Śląskich, dalej jako: „zarządzenie”. Załącznik do zarządzenia stanowi *CENNIK korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zarządzanych przez Pływalnię Miejską w Siemianowicach Śląskich*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr 246/2020 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Siemianowice Śląskie uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Siemianowice Śląskie.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2024 r.

W toku badania jego legalności organ nadzoru uznał, iż zarządzenie to 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.

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.

Odróżnić zatem należy pojęcie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej od pojęcia korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

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”.

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 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). 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.

Wskazać należy również na art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02)

podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś organów gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Brak odpowiedniej określoności przepisów nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia adresatom norm prawnych, w tym przypadku przede wszystkim mieszkańcom gminy, godzi w ww. zasadę przyzwoitej legislacji.

Przechodząc do treści analizowanego zarządzenia, wskazać należy, że określono w nim wysokość stawek i opłat zarówno za usługi, np. gimnastyka w wodzie, 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 246/2020 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Siemianowice Śląskie uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Siemianowice Śląskie (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 7030). W akcie tym Rada Miasta Siemianowic Śląskich postanowiła, że *Powierza się Prezydentowi Miasta Siemianowice Śląskie uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Siemianowice Śląskie.*

Powyższe upoważnienie Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie obejmuje zatem wyłącznie ustalenie wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, 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 określił wysokość cen i opłat nie tylko za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zarządzanych przez Pływalnię Miejską w Siemianowicach Śląskich, ale również za świadczone w tych obiektach usługi, tj. „zajęcia gimnastyki w wodzie” (strona 2 załącznika do zarządzenia), „zajęcia sportowo-rekreacyjne na sali gimnastycznej” (strona 3 załącznika do zarządzenia) oraz „zajęcia gimnastyki korekcyjnej dla dzieci i młodzieży sali gimnastycznej” (strona 3 załącznika do zarządzenia). Są to opłaty nie za samo korzystanie z obiektu, ale obejmujące usługi świadczone przez Miasto na rzecz jego mieszkańców.

Ustalenie opłaty za ww. usługi wykracza poza upoważnienie Prezydenta udzielone mu na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy w uchwale Nr 246/2020 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 września 2020 r., bowiem opłaty nie dotyczą korzystania z obiektów, 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 Miasta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Prezydent, określając opłaty za takie usługi, działał więc bez podstawy prawnej, czyli bez upoważnienia do ustalenia tych opłat. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Prezydent, wydając przedmiotowe zarządzenie w części dotyczącej usług komunalnych, działał bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, zauważyć należy, że ustalając opłaty za wejście na basen, Prezydent posłużył się niejasnym sformułowaniem „bilet instruktorski” (tabela nr 1 i 3 na stronie 1 załącznika do zarządzenia). W tej części zarządzenie zostało sformułowane w sposób budzący wątpliwości, co do zakresu przyjętej opłaty, tj. nie jest jasne, komu bilet ten przysługuje i co obejmuje. W ww. zakresie Prezydent naruszył art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa. Kwestionowane zapisy objęte są istotną wadą w zakresie nieprecyzyjności, niejasności regulacji w stopniu utrudniającym ich stosowanie, bowiem uniemożliwiają adresatom zarządzenia, w tym mieszkańcom gminy, zidentyfikowanie, jaki jest zakres przyjętych opłat. Taki sposób formułowania aktu prawa miejscowego, jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym.

Zastrzeżenia budzi również zapis zamieszczony w tytule tabeli nr 3 i 4 na stronie 3 załącznika do zarządzenia oraz pierwszej tabeli na stronie 4 załącznika do zarządzenia o treści: „(grupa max. 12 osób); „(grupa max. 9 osób)”; „(z sauny mogą korzystać jednorazowo max. 3 osoby)”. Prezydent wskazał tu maksymalną liczebność grupy uczestniczącej w zajęciach sportowo-rekreacyjnych na sali gimnastycznej oraz

w zajęciach gimnastyki korekcyjnej dla dzieci i młodzieży na sali gimnastycznej oraz maksymalną ilość osób korzystających jednorazowo z sauny. Regulacje te wykraczają poza upoważnienie Prezydenta, bowiem dotyczą 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.

Wskazać należy także na załącznik do Cennika zamieszczony na stronie 6 i 7 załącznika do zarządzenia, w którym określono promocje. W kolumnie Uwagi zamieszczonej w tym załączniku tabeli, w pozycji dotyczącej promocji pn. „Happy Hours” oraz „Weekend za pół ceny” wskazano: *W wybranych dniach i godzinach; Oferta ważna tylko w wybrany weekend*. Ponadto w uwagach pod tabelą zamieszczono zapis: *Promocje obowiązują w ustalonych przez Kierownika Pływalni Miejskiej dniach i godzinach*. Przepis ten stanowi nieuprawnioną subdelegację uprawnień Prezydenta na rzecz Kierownika Pływalni Miejskiej i naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy i uchwały Nr 246/2020 Rady Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 24 września 2020 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Siemianowice Śląskie uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Siemianowice Śląskie. Jednym uprawnionym organem do ustalenia cen za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej Gminy Siemianowice Śląskie jest Prezydent Miasta, a zatem żaden inny podmiot w drodze innego niż niniejsze zarządzenie aktu nie może decydować o tym, kiedy obowiązują niższe stawki opłat.

Wyżej wskazany szereg uchybień w załączniku do przedmiotowego zarządzenia, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności zarządzenia w całości. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu wyłącznie w części wymaga precyzyjnego wskazania, której części zarządzenia rozstrzygnięcie dotyczy. Takie wskazanie możliwe jest wyłącznie poprzez odwołanie się do oznaczonych jednostek redakcyjnych zarządzenia. Tymczasem załącznik do niniejszego zarządzenia zredagowany został bez podziału na jednostki redakcyjne, co uniemożliwia organowi nadzoru wskazanie tych części, które są niezgodne z prawem i stwierdzenie nieważności zarządzenia tylko w określonym zakresie. Oznaczenie regulacji, których stwierdza się nieważność, w sposób opisowy w rozstrzygnięciu byłoby nie do pogodzenia z opisanymi już zasadami demokratycznego państwa prawnego, bowiem takie wskazanie nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, w jakim zakresie zarządzenie obowiązuje, a w jakim zostało wyeliminowane z obrotu prawnego. Tym bardziej, iż numeracja stron (układ tekstu na poszczególnych stronach) w wydanym i doręczonym do nadzoru zarządzeniu oraz w zarządzeniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego różni się.

W tym miejscu należy również podkreślić, że sposób zredagowania załącznika do zarządzenia, które stanowi akt prawa miejscowego, narusza art. 2 Konstytucji RP i zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasady redagowania aktów prawa miejscowego reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”. Zasady podziału aktów prawa miejscowego na jednostki redakcyjne reguluje w szczególności § 124 w zw. z § 143 ZTP, z którego wynika, że podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Analizowany załącznik do zarządzenia nie został podzielony na jakiegokolwiek jednostki redakcyjne, co stanowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji. W konsekwencji akt ten jest niekomunikatywny, niemożliwe jest powołanie się na poszczególne regulacje na etapie jego stosowania, jak również dokonanie zmian poszczególnych regulacji, czy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jego nieważność w części.

Powyżej opisane 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 190/2024 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zarządzanych przez Pływalnię Miejską w Siemianowicach Śląskich – 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**