



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 listopada 2024 r.

Poz. 7683

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.864.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 22/149/2024 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 15 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały wraz z załącznikiem nr 3, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

W dniu 15 października 2024 r. Zarząd Powiatu Raciborskiego przyjął uchwałę Nr 22/149/2024 w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Cennik biletów wstępu na Zamek Piastowski w Raciborzu* (Załącznik Nr 1), *Wysokość opłat za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu* (Załącznik Nr 2) oraz *Sposób ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny* (Załącznik Nr 3).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy wynika, że:

1. *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:*

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
- 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.*

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie 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 (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy), jak również w sprawie powierzenia ww. uprawnień organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 ustawy) zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy przenosi ww. kompetencje na organ wykonawczy, tj. kompetencje do określania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Powiatu Raciborskiego – czyli stanowienia regulacji (tu: opłat) mających charakter generalny – bo zawarte normy definiują adresata przez wskazanie pożądanych cech, a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny – bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy Rada Powiatu Raciborskiego uchwałą Nr LXI/478/2024 z dnia 16 kwietnia 2024 r. powierzyła Zarządowi Powiatu Raciborskiego uprawnienia do określania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Powiatu Raciborskiego (publ. Dz. U. Woj. Śl. z 2024 r. poz. 3207).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 pkt 2 uchwały wraz z załącznikiem nr 3 istotnie naruszają art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy. W powołanym wyżej § 1 pkt 2 uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. W Uchwale nr 9/58/2024 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 9 lipca 2024 r. w sprawie wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu:

2) określa się sposób ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny, stanowiący załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

Natomiast w treści załącznika nr 3 do uchwały określono:

Sposób ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny

1. Ustalenia wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny dokonuje Dyrektor Zamku Piastowskiego w Raciborzu w formie zarządzenia.

2. Wysokość cen, o których mowa w punkcie 1, nie może być niższa niż poniesione koszty powiększone o marżę w wysokości nie większej niż 20%.

3. Za zgodą Zarządu Powiatu Raciborskiego dopuszcza się możliwość ustalenia ceny w niższej wysokości niż określonej w punkcie 2.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przywołany powyżej § 1 pkt 2 uchwały nie wprowadza zmian w uchwale nr 9/58/2024. Brak jest bowiem powiązania tej regulacji z treścią zmienianej uchwały. Rada nie uchyliła tym przepisem żadnego przepisu uchwały pierwotnej, nie nadała mu nowego brzmienia, wreszcie nie dodała też nowej jednostki redakcyjnej do tej uchwały. Zatem, mimo że przedmiotem analizowanej uchwały – w założeniu – miała być jedynie nowelizacja uchwały nr 9/58/2024, Rada zawarła w jej treści odrębne, samoistne regulacje. Jest to działanie nieprawidłowe, ponieważ w obrocie prawnym powinna funkcjonować jedna uchwała, kompleksowo realizująca upoważnienie ustawowe, tj. – w tym przypadku – określająca wysokość cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu.

Niezależnie od powyższego naruszenia, w ocenie organu nadzoru § 1 pkt 2 oraz wprowadzony nim załącznik nr 3 do uchwały sprzeczne są z prawem również ze względu na treść uchwalonych norm prawnych.

Z treści ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały wynika, że Zarząd Powiatu Raciborskiego upoważnił Dyrektora Zamku Piastowskiego w Raciborzu do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny.

Jak już wyżej wykazano, z przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy wynika kompetencja Rady Powiatu wyłącznie do określenia 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, jak również w sprawie powierzenia ww. uprawnień organowi wykonawczemu powiatu. Z treści omawianych przepisów ustawy nie można wywieść uprawnień Zarządu Powiatu do upoważnienia kierownika powiatowej jednostki budżetowej (tu: Dyrektora Zamku Piastowskiego w Raciborzu) do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny. Mając na uwadze, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 ustawy nie przewidział dodatkowego upoważnienia dla innych podmiotów do określenia przedmiotowych cen i opłat (lecz wyłącznie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) należy uznać, że Zarząd Powiatu Raciborskiego przekroczył omawianym zakresie przyznane mu kompetencje, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że z treści § 1 uchwały Nr LXI/478/2024 z dnia 16 kwietnia 2024 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Powiatu Raciborskiego uprawnień do określania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Powiatu Raciborskiego – nie można również wywieść kompetencji dla Zarządu Powiatu Raciborskiego do upoważnienia kierownika powiatowej jednostki budżetowej (tu: Dyrektora Zamku Piastowskiego w Raciborzu) do ustalenia omawianych cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej.

Organ nadzoru podkreśla, że 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 jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Zarząd przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Konsekwencją zakwestionowania ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostałych regulacji dotyczących określenia sposobu ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Zamek Piastowski w Raciborzu, które mają charakter incydentalny, tj. § 1 pkt 2 uchwały oraz ust. 2 i ust. 3 załącznika nr 3 do uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Zarząd Powiatu Raciborskiego w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszył art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały wraz z załącznikiem nr 3 do uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 22/149/2024 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 15 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wysokości cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy