



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2025 r.

Poz. 2765

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.234.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 184/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfańskiego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10, w części określonej w:

- 1) § 2 oraz § 3 zarządzenia, jako sprzecznego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679),
- 2) lp. 3.2 i 3.3 (tabela nr 3, kolumna I-VII) załącznika do zarządzenia, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uzasadnienie

W dniu 6 marca 2025 r. Prezydent Miasta Zabrze wydał zarządzenie Nr 184/BM/2025 w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfańskiego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10, dalej jako: „zarządzenie”. Załącznik do zarządzenia stanowi *Cennik usług Zabrzeńskiego Kompleksu Rekreacji w Zabrzu*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr XV/128/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Zabrze do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 14 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż w części jest ono niezgodne z prawem i powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego w tej części, z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej:

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.

Z kolei 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Regulacja § 2 zarządzenia stanowiąca, że: *Prezydent Miasta samodzielnie lub na wniosek Dyrektora Zabrzeńskiego Kompleksu Rekreacji może dokonać stosownej zmiany stawek cen określonych Zarządzeniem w przypadkach szczególnie uzasadnionych ważnym interesem Miasta Zabrze lub sytuacją społeczną, albo ekonomiczną osoby lub podmiotu korzystającego z obiektu*, w przekonaniu organu nadzoru, istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Na podstawie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z uchwałą Nr XV/128/25 Rady Miasta w Zabrzu z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Zabrze do ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – Prezydent Miasta Zabrze jest upoważniony do ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie to obejmuje również, co oczywiste, prawo do zmian wprowadzonego w drodze zarządzenia cennika. Gdyby zatem przywołany powyżej § 2 zarządzenia odczytywać jedynie jako przepis informacyjny, to wówczas należałoby uznać go za bezprzedmiotowy, jako niewprowadzający norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednakże, biorąc pod uwagę literalne brzmienie tego przepisu zarządzenia można go odczytywać również w taki sposób, że na jego podstawie Prezydent uprawniony jest do wprowadzania odstępstw od ustalonego w załączniku do zarządzenia cennika – w indywidualnych sprawach – *w przypadkach szczególnie uzasadnionych ważnym interesem Miasta Zabrze lub sytuacją społeczną, albo ekonomiczną osoby lub podmiotu korzystającego z obiektu*. Działanie takie jest prawnie niedopuszczalne, jako że ustalony zarządzeniem *Cennik usług Zabrzeńskiego Kompleksu Rekreacji w Zabrzu* ma charakter powszechnie obowiązujący, wiąże wszystkich adresatów tego zarządzenia, a jego zmiany można dokonać wyłącznie poprzez nowelizację tego aktu prawa miejscowego. Należy przy tym pamiętać że adresaci aktu prawa miejscowego muszą być określani poprzez wskazanie cech – rodzajowo, a nie indywidualnie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru omawiana regulacja zarządzenia z jednej strony narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (ze względu na niejasność i nieprecyzyjność tego przepisu), z drugiej natomiast – art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (ze względu na dopuszczenie możliwości ustalania w indywidualnych sytuacjach cen i opłat innych niż ustalone niniejszym zarządzeniem i to w innym trybie niż nowelizacja jego przepisów).

W przepisie § 3 pkt 1 i 2 zarządzenia wskazano, że:

§ 3. *Traci moc:*

1. *Zarządzenie nr 9/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfantego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10;*

2. *Zarządzenie nr 85/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfantego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10.*

Wymienione w § 3 pkt 1 Zarządzenie Nr 9/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfatego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10 zostało unieważnione rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 lutego 2025 r., nr NPII.4131.1.98.2025.

Wymaga zasygnalizowania, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – *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. Z kolei z przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wreszcie, zgodnie z treścią art. 98 ust. 5 powołanej wyżej ustawy Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.*

Powyższe oznacza, że jeżeli organ nadzoru stwierdził nieważność zarządzenia Nr 9/BM/2025 z dnia 3 stycznia 2025 r. to Prezydent Miasta nie może postanowić o utracie jego mocy, gdyż zostało ono wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą wsteczną (*ex tunc*), tj. od momentu wydania zarządzenia nr 9/BM/2025 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/GI 853/20; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że w dniu wydania zarządzenia Nr 184/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 6 marca 2025 r. ww. rozstrzygnięcie nadzorcze dot. zarządzenia Nr 9/BM/2025 nie było jeszcze prawomocne. W tym miejscu zasadnym jest powołanie się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02 (publ. Dz. U. z 2003 r., Nr 218, poz. 2151), zgodnie z którym: *Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), (...). Ta sama reguła dotyczy również rozstrzygnięć stwierdzających nieważność zarządzeń.*

Dodatkowo należy wskazać, że skoro akt nadzoru rodzi z dniem doręczenia skutek w postaci wstrzymania wykonania zarządzenia, to uchylenie zarządzenia jest bezprzedmiotowe. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie poglądu przeciwnego, dopuszczającego możliwość postanowienia o utracie mocy aktu prawnego objętego nieprawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, mogłoby zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego, a tym samym godzić w ustaloną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem organ samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do stanowienia o uchyleniu aktu, co do bytu którego wypowiedział się przewidziany ustawowo inny organ w ramach posiadanych przez siebie kompetencji. Nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, w której organ wydający zarządzenie uchyla je już po jego unieważnieniu, nawet w okresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedynym prawem, jakie posiada organ samorządu w tym czasookresie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Analogiczne zastrzeżenia należy odnieść do § 3 pkt 2 zarządzenia uchylającego zarządzenie Nr 85/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfatego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10 (prawidłowy tytuł ww. zarządzenia – *zmieniające zarządzenie Nr 9/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 3 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfatego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10*). Zostało ono unieważnione rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 20 marca 2025 r., nr NPII.4131.1.119.2025 – w wyniku postępowania wszczętego w dniu 26 lutego 2025 r., a więc jeszcze przed wydaniem analizowanego zarządzenia.

Dodatkowo należy wskazać, że niewłaściwe jest uchylanie zarządzenia zmieniającego, już po jego wejściu w życie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie – w postaci zmian, które one

dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie jest niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, skoro zarządzeniem Nr 85/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 31 stycznia 2025 r. dokonano zmiany zarządzenia Nr 9/BM/2025 to zarządzenie Nr 85/BM/2025 „skonsumowało się” w dniu jego wejścia w życie. Zatem przepis uchylający mógłby się odnosić wyłącznie do zarządzenia pierwotnego (tj. zarządzenia Nr 9/BM/2025), gdyby nadal obowiązywało.

Dalej należy zaznaczyć, że wprowadzenie opłaty za: *ZAGUBIENIE/USZKODZENIE PASKA* oraz *ZGUBIENIE KLUCZYKA DO SZATNI OGÓLNEJ SAMOOBŚLUGOWEJ* – ujętych odpowiednio w lp. 3.2 i 3.3 (tabela nr 3, kolumna I-VII) załącznika do zarządzenia stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przedmiotowe ceny (bilety) nie stanowią opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Zabrze (tj. Zabrzeńskiego Kompleksu Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfańskiego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10), lecz w istocie mają charakter kary pieniężnej za zagubienie (uszkodzenie) paska oraz za zgubienie kluczyka do szatni ogólnej samoobsługowej – czyli stanowią element dyscyplinujący osoby korzystające z usług ww. Zabrzeńskiego Kompleksu. W ocenie organu nadzoru, organ wykonawczy miasta nie może sięgnąć po taki instrument, gdyż nie jest upoważniony do wprowadzania unormowań o charakterze represyjnym. Z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, nie można wywieść kompetencji do ustalania opłaty dodatkowej za korzystanie z urządzeń czy obiektów użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego, tj. opłaty mającej charakter tzw. kary pieniężnej.

Ponadto należy podkreślić, że opłaty te powinny posiadać cechę ekwiwalentności świadczenia – jednostka samorządu terytorialnego udostępnia mieszkańcom do korzystania określone urządzenie (obiekt) użyteczności publicznej, a mieszkańcy w zamian za korzystanie z ww. urządzenia (obiektu) uiszczają opłatę ustaloną przez upoważniony organ tej jednostki (tu: przez Prezydenta Miasta Zabrze). Opłacie dodatkowej (tu: bilety – opłaty za zagubienie (uszkodzenie) paska oraz za zgubienie kluczyka do szatni ogólnej samoobsługowej) nie można przypisać omawianej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczana niezależnie od opłaty za korzystanie z ww. urządzeń (obiektu). Powyższe stanowi kolejny argument przesądzający o tym, że omawiane opłaty (bilety), które nie posiadają ww. cechy ekwiwalentności nie mogą stanowić opłaty za korzystanie z urządzenia (obiektu) użyteczności publicznej Miasta Zabrze.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie w opisanym powyżej zakresie narusza w sposób istotny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie tej części zarządzenia i jego załącznika.

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 184/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfańskiego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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