



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4825

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.502.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 469/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie ustalania cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfanteo 18 oraz przy Placu Krakowskim 10, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i art. 88 ust. 1 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).

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2025 r. pełniąca funkcję Prezydenta Miasta Zabrze wydała zarządzenie Nr 469/BM/2025 w sprawie ustalania cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfanteo 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 doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż zarządzenie jest niezgodne z prawem i powinno zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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.

Natomiast zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Z kolei z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić okres *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Prezydent Miasta Zabrze nie sporządził uzasadnienia do ww. zarządzenia, co oznacza, że nie wykazał, iż zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie okresu *vacatio legis*.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie zarządzenia.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady, niż te mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z § 5 i § 6 zarządzenia: *Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1.07.2025 r.* Powyższy § 6 zarządzenia nie zachował wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jego wydania do wejścia w życie. Zarządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. pod poz. 4161, a więc datą

wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia powinien być co do zasady dzień 15 lipca 2025 r., tymczasem zarządzenie weszło w życie już od 1 lipca 2025 r. Tym samym nie zachowano wymaganego minimalnego 14-dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jego ogłoszenia do wejścia w życie. Dodatkowo należy również zaznaczyć, że wprowadzanie w życie ww. przepisów bez zachowania okresu *vacatio legis* istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji, np. adresat zarządzenia nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje tylko właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja może narazić adresata zarządzenia (tu: podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat według cennika usług Zabrzeńskiego Kompleksu Rekreacji w Zabrzu) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje dla ww. adresata były spowodowane niezachowaniem przez Prezydenta Miasta ww. okresu *vacatio legis*.

Ponownie należy wskazać, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem zarządzenie zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy powołanej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy), zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotowe zarządzenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 693/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo należy wskazać, iż prawidłowe pod względem prawnym zarządzenie musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść zarządzenia musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jego podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnego zarządzenia wyróżnić można także prawidłowe określenie jego wejścia w życie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zaznacza, że pełniąc funkcję Prezydenta Miasta Zabrze posługując się w § 6 niniejszej zarządzenia przywołaną formułą naruszyła dyspozycje wymienionych przepisów ustawowych. Przyjęta regulacja budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia zarządzenia w życie. Zawarto w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne:

- pierwsza, stanowiąca iż zarządzenie wchodzi w życie z *dnem podpisania* (tj. z dniem 23 czerwca 2025 r.),
- druga, wedle której zarządzenie uzyskuje moc obowiązującą *od 1.07.2025 r.*

Wymaga podkreślenia, iż *wejście w życie i moc obowiązująca* – to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw, oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne, zawarte w akcie normatywnym, zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999/3/39 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., III FSK 2713/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w myśl § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego: *Przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:*

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ... ”;
- 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów w nim wymienionych. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowe pod względem prawnym zarządzenie musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie zarządzenia, stanowi istotne naruszenie prawa. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Przepis o wejściu w życie ma szczególnie charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw czy obowiązków, wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w zarządzeniu, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/GI 78/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wewnętrzna sprzeczność regulacji przyjętej w § 6 niniejszego zarządzenia powoduje niepewność co do wejścia w życie jego postanowień. Rozwiązanie przyjęte przez Prezydenta Miasta Zabrze jest zatem sprzeczne z prawem. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy wyjaśnić, że jedną z pochodnych ww. zasady Konstytucyjnej jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m. in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w zarządzeniu (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 72 i n.) Przepisy powszechnie obowiązujące 1) są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) przepisy te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów

powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Aby przepis stał się jasny dla jego adresatów wymagane jest zatem wyartykułowanie jedyne go możliwego dnia wejścia zarządzenia w życie. Ponieważ w analizowanej sprawie Prezydent Miasta zasadnie nadała zarządzeniu walor aktu prawa miejscowego, nakazując jego publikację w organie promulgacyjnym, powinno też spełnić dalsze wymogi odnoszone do tego rodzaju aktów i określić termin wejścia jego postanowień w życie właściwy dla aktów tej rangi.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu całego zarządzenia.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że 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 ocenie 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).

Organ nadzoru również zaznacza, że § 12 i § 14 załącznika do zarządzenia zostały wydane z przekroczeniem przyznanego Prezydentowi Miasta Zabrze upoważnienia, tj. na podstawie uchwały 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. Zgodnie z § 1 ww. uchwały: *Upoważnia się Prezydenta Miasta Zabrze do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Natomiast w § 12 i § 14 załącznika do zarządzenia wskazano, co następuje:

§ 12. NAUKA PŁYWANIA

1) *Osoby dorosłe zapisane na zajęcia nauki pływania, prawni opiekunowie osób małoletnich zapisanych na zajęcia nauki pływania, zobowiązane są do zawarcia umowy o świadczenie usług z zakresu nauki/ doskonalenia pływania.*

2) *Szczegółowe określenie warunków na jakich odbywają się zajęcia nauki pływania, określone są w umowie oraz stosownych regulaminach.*

§ 14. WYNAJEM BASENU, CZĘŚCI BASENU, HALI BASENOWEJ, TORÓW BASENU, SALI GIMNASTYCZNEJ, SALI FITNESS

1) Szczegółowe określenie warunków na jakich odbywa się wynajem basenu, części basenu, hali basenowej, torów basenu, sali gimnastycznej, sali fitness, określają umowy najmu oraz stosowne regulaminy.

W ocenie organu nadzoru, Prezydent Miasta został upoważniony wyłącznie do *ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, a nie do regulowania kwestii dotyczących zawieranych umów na świadczenie usług opisanych w ww. § 12 i § 14 załącznika do zarządzenia. Wobec powyższego, przedmiotowe regulacje załącznika do zarządzenia istotnie naruszają prawo.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. 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 469/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie ustalania 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 całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy