



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 sierpnia 2025 r.

Poz. 4932

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.513.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 sierpnia 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 406/MOSIR/2025 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 18 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w związku 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” oraz 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w zw. z art. 7 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”.

Uzasadnienie

W dniu 18 lipca 2025 r. Prezydent Miasta Piekary Śląskie wydał zarządzenie Nr 406/MOSIR/2025 w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich, dalej jako: „zarządzenie”.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Rady Miasta Piekary Śląskie nr XVIII/223/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Piekary Śląskie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 25 lipca 2025 r.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz 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.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że na mocy uchwały Nr XVIII/223/16 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 stycznia 2016 r., na którą powołał się Prezydent Miasta Piekary Śląskie w kwestionowanym zarządzeniu, organ stanowiący Miasta Piekary Śląskie upoważnił Prezydenta Miasta Piekary Śląskie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich (§ 1 ww. uchwały). W ocenie organu nadzoru, powyższego umocowania nie sposób uznać jednak za prawidłowe, bowiem w § 3 ww. uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia.

Podstawa prawna do podjęcia uchwały Nr XVIII/223/16 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 stycznia 2016 r. wynika z treści wyżej już powołanego art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążą wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych (np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy – organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 6/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Niewątpliwie uchwała Rady Miasta w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta (...) do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę na zakres kompetencji powierzonych Prezydentowi Miasta (...) w zakresie określenia opłat za usługi związane z pochówkiem i za korzystanie z miejsc obiektów i urządzeń na terenie Cmentarza Komunalnego w (...), co nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w tym podustawowym akcie wykonawczym normy prawne mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania, a ponadto charakter powszechny na terenie gminy i wywoływać określone skutki prawne (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/Ol 60/19, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak słusznie twierdzi organ nadzoru skoro przepisy ustawy o gospodarce komunalnej dają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo określenia o: 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 w formie aktu prawa miejscowego to uzasadnionym jest pogląd, iż przeniesienie tych kompetencji na organ wykonawczy ma również taki sam charakter prawny i winno to nastąpić w formie aktu prawa miejscowego, a nie kierownictwa wewnętrznego. Niewykonanie przez Radę Gminy w (...) obowiązku ogłoszenia uchwały w stosownym publikatorze powoduje, że uchwała ta jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Naruszenie polegające na braku publikacji zaskarżonej uchwały stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne bowiem z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.. Skutkuje bowiem nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl) (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 459/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z 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 obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. 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 Miasta Piekary Śląskie wydając przedmiotowe zarządzenie działał bez podstawy prawnej, gdyż ww. uchwała w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Piekary Śląskie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich nie obowiązuje, ponieważ nie została opublikowana. Stanowi to istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy oraz w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowe zarządzenie jest sprzeczne z prawem również z innego powodu.

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 wchodzą 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 okresem *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* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Tymczasem przesłane do organu nadzoru zarządzenie nie zawiera uzasadnienia i jednocześnie w podstawie prawnej zarządzenia brak przywołania przepisu ustawy dot. skrócenia *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 § 3 i 4 zarządzenia: *Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2025 r.* Zarządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 21 lipca 2025 r. pod poz. 4621, a więc datą wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia powinien być co do zasady dzień 5 sierpnia 2025 r., tymczasem § 4 zarządzenia przewiduje jego wejście w życie z dniem 1 sierpnia 2025 r. Tym samym nie zachowano wymaganego minimalnego 14-dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jego ogłoszenia do wejścia w życie.

Należy zaznaczyć, że wprowadzanie w życie ww. przepisów bez zachowania okresu *vacatio legis* istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji, adresat zarządzenia nie ma możliwości zapoznania się z treścią wprowadzanych w życie norm prawnych (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 za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Negatywne konsekwencje dla ww. adresata są spowodowane niezachowaniem przez Prezydenta Miasta ww. okresu *vacatio legis*.

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 wydania musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnego zarządzenia wyróżnić można także prawidłowe określenie daty 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, zdaniem organu nadzoru, regulacje przedmiotowego zarządzenia w części należy uznać za sprzeczne z prawem. Zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, organ stanowiący gminy może powierzyć organowi wykonawczemu uprawnienie jedynie do stanowienia o 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, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. A zatem, regulację § 1 ust. 2 Zarządzenia, o następującym brzmieniu: *Określone w zarządzeniu stawki cen i opłat nie mają zastosowania w przypadku oddania obiektu do wyłącznego korzystania na mocy umowy zawartej w formie pisemnej*, należy uznać za wykraczającą poza delegację ustawową.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, za sprzeczne z prawem należy uznać regulacje przedmiotowego zarządzenia, które nie ustalają konkretnej stawki opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich, a jedynie odsyłają do odrębnej umowy, wskazując, że *cena brutto (zł) wg odrębnej umowy* (tak m.in. opłaty ustalone § 1 ust. 1 Zarządzenia, dotyczące Strzelnicy Sportowej ul. Olimpijska 3). Powyższe regulacje nie stanowią zatem prawidłowej realizacji delegacji ustawowej w zakresie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

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. 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, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 406/MOSIR/2025 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 18 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pozostających w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piekarach 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy