



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 września 2025 r.

Poz. 5177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.518.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 650/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia 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 31 lipca 2025 r. pełniąca funkcję Prezydenta Miasta Zabrze wydała zarządzenie Nr 650/BM/2025 w sprawie ustalenia 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 4 sierpnia 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 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 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. 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 § 4 i § 5 zarządzenia: *Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1.08.2025 r.*

Zarządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 1 sierpnia 2025 r. pod poz. 4752, a więc datą wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia powinien być co do zasady dzień 16 lipca 2025 r., tymczasem zarządzenie weszło w życie już od 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 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 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. Negatywne konsekwencje dla ww. adresata są więc 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).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, pełniąca funkcję Prezydenta Miasta Zabrze wydając przedmiotowe zarządzenie istotnie naruszyła 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 organ nadzoru zaznacza, że § 11 i § 13 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 § 11 i § 13 załącznika do zarządzenia wskazano, co następuje:

§ 11. 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.*

§ 13. WYJAJEM BASENU, CZĘŚCI BASENU, HALI BASENOWEJ, TORÓW BASENU, SALI GIMNASTYCZNEJ, SALI FITNESS

3) *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 Zabrze 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. § 11 i § 13 załącznika do zarządzenia. Wobec powyższego, przedmiotowe regulacje załącznika do zarządzenia istotnie naruszają prawo.

Na marginesie organ nadzoru zaznacza, że powyższe uwagi zostały już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 1 sierpnia 2025 r. nr NPII.4131.1.502.2025 stwierdzające 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 Korfatego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10.

Ponadto organ nadzoru jedynie sygnalizuje, że wydane w dniu 11 sierpnia 2025 r. przez osobę pełniącą funkcję Prezydenta Miasta Zabrze zarządzenie Nr 668/BM/2025 w sprawie ustalenia cen za usługi wykonywane przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji w Zabrzu przy Alei Wojciecha Korfatego 18 oraz przy Placu Krakowskim 10, na podstawie, którego utraciło moc ww. zarządzenie Nr 650/BM/2025 – nie ma wpływu na ocenę legalności zarządzenia kwestionowanego niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym. Organ nadzoru władny jest do dokonania oceny legalności zarządzenia wedle stanu prawnego i faktycznego istniejącego na dzień jego wydania. Przedmiotowe zarządzenie zostało wydane w dniu 31 lipca 2025 r. i weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2025 r. Zatem jego skutki prawne zaistniały już w obrocie prawnym i ze względu na podniesione wyżej uchybienia (które stanowią istotne naruszenie prawa) – konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

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 650/BM/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 31 lipca 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 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz