



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 września 2025 r.

Poz. 5495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.550.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 66/420/2025 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 26 sierpnia 2025 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, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 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*, oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2025 r. Zarząd Powiatu Raciborskiego podjął uchwałę Nr 66/420/2025 w sprawie 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* oraz *Wysokość opłat za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej:

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.

Ponadto podstawą do podjęcia niniejszej uchwały Zarządu jest również § 1 uchwały Rady Powiatu Raciborskiego 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 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2024 r. poz. 3207).

Uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie zaś z art. 88 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.*

Przepis art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym: *Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy:

- 1. 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.*
- 2. 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.* Ponadto istotny przy sposobie obliczania terminu wejścia w życie aktu normatywnego jest przepis art. 6 ust. 1 ustawy, który stanowi, iż: *Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.*

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.

W § 6 uchwały Zarząd postanowił, iż: *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 15 września 2025 r.* Wniosek o ogłoszenie niniejszej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego został złożony 27 sierpnia br. (środa), a publikacja nastąpiła w dniu 1 września 2025 r. (poniedziałek) pod pozycją 4962. Przy zachowaniu 14-dniowego okresu *vacatio legis*, uwzględniając sposób obliczania daty wejścia w życie określony w ww. art. 6 ust. 1 ustawy, przedmiotowa uchwała powinna wejść w życie z dniem 16 września 2025 r., a nie – jak to przewidziano w jej § 6 z dniem 15 września br.

Zdaniem organ nadzoru skrócenie 14-dniowego okresu *vacatio legis* uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest niedopuszczalne. Nie zostały bowiem spełnione przesłanki, które uzasadniałyby takie skrócenie. Skrócenie ustawowego *vacatio legis* nie jest w przedmiotowej sprawie uzasadnione ważnym interesem państwa (a nawet ważnym interesem jednostki samorządu terytorialnego) oraz nie jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Regulacje przedmiotowej uchwały częściowo zmieniają dotychczas obowiązujące ceny biletów wstępu oraz wysokość opłat za korzystanie z urządzeń i obiektów na Zamku Piastowskim w Raciborzu, m.in.: wprowadzając nowy rodzaj biletu wstępu (Lp. 10 Załącznika Nr 1 do uchwały) i podnosząc opłaty za najem turystyczny pokoi (Lp. 7 i 8 Załącznika Nr 2 do uchwały). Wprowadzają więc przepisy, które mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji ich adresatów. W niniejszej sprawie wskazać należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały Nr 34/228/2025 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 14 stycznia 2025 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, regulacje ustanowione niniejszą uchwałą są w części mniej korzystne, a więc pogarszają sytuację adresatów uchwały, czyli mieszkańców powiatu i innych osób korzystających turystycznie z Zamku Piastowskiego w Raciborzu.

W związku z powyższym należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru nie jest możliwe skrócenie okresu 14-dniowego *vacatio legis* przedmiotowej uchwale, nawet o jeden dzień. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju regulacje bez wymaganego 14-dniowego *vacatio legis* istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z jej treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Zarząd Powiatu w § 3 uchwały postanowił, iż: *Stawki cen i opłat zawierają podatek VAT*. Zdaniem organu nadzoru niniejsza regulacja nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej z art. 4 ustawy i ma charakter jedynie informacyjny. Z kolei akt prawa miejscowego nie może zawierać przepisów informacyjnych, które nie mają charakteru normatywnego. Jednocześnie stawki cen i opłat zawarte w treści uchwały podjętej na podstawie art. 4 ustawy, zawsze zawierają stawki brutto, które obejmują wszelkie składniki danej ceny, w tym podatek VAT.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 66/420/2025 Zarządu Powiatu Raciborskiego z dnia 26 sierpnia 2025 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 – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej 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