



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 5552

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.569.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/131/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach, w całości, jako sprzecznej 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. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XVI/131/25 w sprawie wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności wskazanej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, z przyczyn opisanych poniżej.

Należy zauważyć, że tytuł uchwały wskazuje, że uchwała dotyczy ustalenia wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach, a zatem kwestii o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają 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.*

Przepis ten stanowi zatem podstawę do określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za wskazane w przepisie usługi komunalne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast analiza postanowień zawartych w kwestionowanej uchwale prowadzi do wniosku, że tytuł uchwały jest w istocie nieadekwatny do jej treści. W uchwale Rada zawarła następujące regulacje:

§ 1. *Ileokroć w niniejszej uchwale mowa o:*

1) *Gminie – rozumie się przez to Gminę Świętochłowice;*

2) Ośrodka – rozumie się przez to Ośrodek Sportu i Rekreacji „Skalka” w Świętochłowicach;

3) Gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej – rozumie się przez to obiekty i urządzenia użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym, będące w zarządzie Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skalka” w Świętochłowicach;

4) Imprezie – rozumie się przez to planowane zajęcia obiektu i urządzenia przez organizatora w celu przeprowadzenia spotkania, przedstawienia, koncertu, zawodów, treningu, pokazu lub zabawy, w tym z udziałem publiczności odpłatnym lub darmowym organizowane na podstawie umowy z Ośrodkiem;

5) Placówce oświatowej – rozumie się przez to przedszkola i szkoły, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

§ 2. Korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej odbywa się odpłatnie lub za częściową odpłatnością.

§ 3. Wysokość opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej ustala Prezydent Miasta Świętochłowice.

§ 4. 1. Gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej mogą być udostępniane za częściową odpłatnością:

1) na potrzeby bezpłatnych imprez sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych, szkoleń i kursów, dla mieszkańców Świętochłowic organizowanych przez Gminę i jej jednostki organizacyjne;

2) na potrzeby niekomercyjnych imprez sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych organizacjom pozarządowym w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działającym na terenie Gminy;

3) na potrzeby zajęć treningowych i uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym:

a) klubom i organizacjom sportowym, mającym swoją siedzibę i prowadzącym działalność na terenie miasta Świętochłowice nie krócej niż trzy lata,

b) uczniom placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina;

c) uczniowskim klubom sportowym, mającym swoją siedzibę w Świętochłowicach.

2. Decyzje w sprawie nieodpłatnego lub za częściową odpłatnością udostępnienia obiektu i urządzenia użyteczności publicznej, w innych przypadkach niż określone w ust. 1, podejmuje Prezydent Miasta Świętochłowice.

§ 5. Zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej reguluje odrębna uchwała Rady Miejskiej.

W przywołanych wyżej regulacjach uchwały Rada Miejska nie uregulowała zatem ani wysokości cen i opłat ani sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skalka” w Świętochłowicach.

Organ stanowiący gminy określając wysokość cen i opłat powinien wskazać konkretną wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, które usługobiorca (korzystający z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej) jest zobowiązany zapłacić. Nie oznacza to jednak obowiązku pobierania opłat; jednostka samorządu terytorialnego może bowiem zrezygnować z pobierania takich opłat w całości lub części. W kwestionowanej uchwale Rada Miejska wskazała, że korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej odbywa się odpłatnie lub za częściową odpłatnością (§ 2) oraz wymieniła przypadki udostępniania wskazanych obiektów i urządzeń za częściową odpłatnością (§ 4). Jednakże wskazanych regulacji uchwały nie może uznać za prawidłową realizację delegacji zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w zakresie określenia wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skalka” w Świętochłowicach. Rada nie określiła bowiem konkretnych stawek opłat za korzystanie ze wskazanych obiektów i urządzeń.

W kwestionowanej uchwale brak jest również regulacji wskazującej sposób ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przez sposób ustalania cen i opłat

rozumie się metody, zasady, kryteria, na podstawie których określa się wysokość tych cen i opłat uwzględniając w tym celu różne czynniki, np. koszty utrzymania.

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż Rada Miejska – pomimo nie wskazania tego w tytule uchwały – przekazała uprawnienie do określania wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Prezydentowi Miasta Świętochłowice. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: *Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek*. Organ stanowiący gminy ma zatem kompetencje do przekazania tych uprawnień, jednakże w niniejszej sprawie takie działanie jest niedopuszczalne. Po pierwsze z tytułu uchwały nie wynika, iż zamiarem Rady było przekazanie organowi wykonawczemu kompetencji do ustalania przedmiotowych cen i opłat. Po drugie uprawnienia wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy mają charakter rozłączny, to jest albo rada gminy sama realizuje oznaczone w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompetencje albo deleguje te uprawnienia na organ wykonawczy gminy. Spójność i bezpieczeństwo systemu prawa wymagają, aby kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego się nie dublowały. Wymaga tego zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionej przez nie prawa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawa). System prawa w demokratycznym państwie prawa powinien być spójny. Dlatego dana kwestia nie może być rozstrzygana przez dwa organy. Wobec powyższego należy zakwestionować możliwość (zamiar) jednoczesnego określenia w takiej uchwale wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz przekazania tych uprawnień dla Prezydenta Miasta. Z tego też względu niedopuszczalne jest również zawarcie w uchwale przepisu upoważniającego Prezydenta Miasta Świętochłowice do ustalania dodatkowych zwolnień od przyjętych opłat, co Rada uczyniła w § 4 ust. 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią *Decyzje w sprawie nieodpłatnego lub za częściową odpłatnością udostępnienia obiektu i urządzenia użyteczności publicznej, w innych przypadkach niż określone w ust. 1, podejmuje Prezydent Miasta Świętochłowice*.

Reasumując należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu niniejszej uchwały Rada Miejska w Świętochłowicach nie zachowała należytej staranności bowiem tytuł uchwały jest nieadekwatny do jej treści. Z kolei treść przepisów uchwały nie realizuje w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 i w ust. 2 ustawy.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, a znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z normą ujętą w § 18 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) przedmiot uchwały określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Uznając, iż na przedmiot uchwały w rozumieniu ww. przepisu wskazuje jej tytuł, zauważyć należy, iż jest on szczególnie ważny przy pełnieniu funkcji informacyjnej dotyczącej zakresu merytorycznego uchwały. Tytuł uchwały winien w sposób zwięzły, a zarazem rzetelny informować o zawartości uchwały, a zatem powinien on w sposób adekwatny określać merytoryczną treść uchwały. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter nadała Rada Miasta kwestionowanej uchwale, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta całkowicie niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej, gdzie jako fundamentalną wskazuje się zasadę użycia tekstu aktu prawnego do osiągnięcia i zrozumienia celów jakie zostały postawione zgodnie z tytułem tegoż aktu. Taka spójność w ww. przypadku nie istnieje, co stanowi naruszenie normy ujętej w § 18 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej oraz art. 2 Konstytucji RP.

Na koniec organ nadzoru wskazuje, iż regulacja zawarta w § 5 uchwały, zgodnie z którą *Zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej reguluje odrębna uchwała Rady Miejskiej* nie ma charakteru normatywnego, a wyłącznie charakter informacyjny. Tymczasem w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma przedmiotowa uchwała, nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Zamieszczenie w treści uchwały przywołanego wyżej postanowienia nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z definicją zawartą w zacytowanym na wstępie § 1 pkt 3 uchwały, przez gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej rozumie się wyłącznie obiekty i urządzenia użyteczności publicznej

o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym, będące w zarządzie Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach.

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. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 uchwały Nr XVI/131/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie wysokości cen i opłat oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowym, rekreacyjnym lub widowiskowym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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