



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 października 2025 r.

Poz. 5872

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.563.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 października 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

zarządzenia Nr 485/MOSIR/2025 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 2 września 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2025 r. Prezydent Miasta Piekary Śląskie wydał zarządzenie Nr 485/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 9 września 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).*

Powyższe wywody znajdują także potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt I GSK 960/23 (publikacja CBOSA) stwierdził że: *Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego bezzasadny jest zarzut, że dokonując badania legalności zarządzenia burmistrza, organ nadzoru nie może ustalić że uchwała Rady Miejskiej w Z. nie istnieje w obrocie prawnym, w sytuacji gdy tej uchwały jako aktu prawa miejscowego nie ma, gdyż nie spełnia przesłanek niezbędnych do uznania za taki akt. Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, którym jest akt prawa miejscowego, jest ostatnim stadium procedury prawodawczej. Bez spełnienia tego wymogu akt*

normatywny nie wchodzi do obrotu prawnego i nie można go uznać za akt prawa miejscowego. Nieogłoszenie uchwały powoduje bowiem, że nie może ona wywołać skutków prawnych. W konsekwencji nie doszło do subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 u.g.k. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że ww. ustalenie wojewody było konieczne przy ocenie czy zarządzenie zostało wydane w oparciu o właściwe, czyli legalnie prawidłowe, upoważnienie przekazujące kompetencje do jego wydania. Sąd I instancji prawidłowo zaakceptował stanowisko organu, że burmistrz nie posiadał prawidłowego umocowania do wydania zarządzenia, jak również trafnie stwierdził, że fakt nieskorzystania przez wojewodę ze środka nadzoru pomimo upływu 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały wojewodzie w niczym nie ogranicza wojewody w zakresie wykonywanego nadzoru nad przedmiotowym zarządzeniem burmistrza.

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 RP wynika, iż organy administracji publicznej obowiązuje 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, 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.

Organ nadzoru zaznacza, że powyższe uwagi zostały już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 22 sierpnia 2025 r. nr NPII.4131.1.513.2025, którym stwierdzono 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.

Na marginesie wskazać można również, że organ nadzoru pismem z dnia 17 czerwca 2025 r. Nr NPII.40.7.2025, poinformował Miasto Piekary Śląskie o zmianie stanowiska co do charakteru prawnego aktów podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

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 zarządzenia Nr 485/MOSIR/2025 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 2 września 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz