



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 listopada 2025 r.

Poz. 6465

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.611.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 listopada 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 B.0050.160.2025 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 6 października 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za umieszczanie reklam na nieruchomościach i obiektach będących własnością Gminy Bieruń, w części dotyczącej:

1) podstawy prawnej zarządzenia w zakresie sformułowania „art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz Uchwały Nr III/5/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, stanowiących własność Gminy Bieruń oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres powyżej 3 lat”, jako sprzecznego z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”,

2) § 7 zarządzenia, jako sprzecznego z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2025 r. Burmistrz Miasta Bierunia, zwany dalej „Burmistrzem”, przyjął zarządzenie Nr B.0050.160.2025 w sprawie ustalenia stawek opłat za umieszczanie reklam na nieruchomościach i obiektach będących własnością Gminy Bieruń, zwane dalej „zarządzeniem”.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru 8 października 2025 r.

Jako podstawę prawną wydania zarządzenia Burmistrz powołał m.in. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz uchwałę Nr III/5/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, stanowiących własność Gminy Bieruń oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres powyżej 3 lat.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że zawiera ono istotne naruszenia prawa, przez co koniecznym staje się stwierdzenie jego nieważności w odpowiedniej części.

W pierwszej kolejności analizie poddać należy regulacje, które wedle Burmistrza stanowiły podstawę do podjęcia zarządzenia.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym *Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.*

Jak wyjaśnia Joanna Jagoda [...] *gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem*

dopuszczalnych (przewidywanych). [...] Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w u.s.g. (J. Jagoda, *Rozdział IV Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem samorządowym* [w:] *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019).

W tym miejscu stwierdzić zatem należy, że regulacja z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym niejako w sposób zbiorczy opisuje kompetencję wójta i obejmuje swym zakresem działania podejmowane przez ten organ zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego. W ramach tej kompetencji mieścić się bowiem będą, m.in. czynności związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych, stanowieniem o wysokości opłat za korzystanie z nieruchomości komunalnych poprzez wydawanie zarządzeń mających charakter aktów wewnętrznych (tj. wiążących w sferze wewnętrznej organizacji gminy jednostki podległe, upoważnione dysponowania mieniem komunalnym), jak również wykonywanie zadań z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym wynikających z odpowiednich uchwał organu stanowiącego gminy.

Znacznie bardziej ograniczoną kompetencję organu wykonawczego gminy określa zaś art. 4 ust. 2 w powiązaniu z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Jak wynika z tych regulacji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek uprawnienie do decydowania 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. Co jednak istotne, inaczej aniżeli miało to miejsce w przypadku ogólnej normy kompetencyjnej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w tej sytuacji organ wykonawczy gminy może stanowić wyłącznie o kwestiach ściśle określonych ustawą i uchwałą, a realizacja takowej kompetencji musi przybrać formę zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego, wymagającego dla swej ważności publikacji w odpowiednim organie promulgacyjnym- dzienniku urzędowym województwa.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że Burmistrz podejmując przedmiotowe zarządzenie w podstawie prawnej powołał się nie tylko na normę ogólną wynikającą z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, ale także na przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz przyjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym uchwałą Nr III/5/2016 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, stanowiących własność Gminy Bieruń oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres powyżej 3 lat, zwaną dalej „uchwałą”. Ponadto, w § 7 zarządzenia Burmistrz wskazał, że *Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Z powyższego wynika zatem, że wolą Burmistrza było przyjęcie aktu wykonawczego względem uchwały Rady Miejskiej w Bieruniu, a tym samym również nadanie temu zarządzeniu statusu aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru podjęcie przez Burmistrza tego rodzaju działania, tj. przyjęcia zarządzenia z powołaniem się na art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz na ww. uchwałę Rady, nie znajdowało podstaw prawnych.

W uchwale tej Rada uregulowała kwestie dotyczące nabywania nieruchomości na rzecz Miasta Bierunia oraz zbywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Bierunia, jak również upoważniła Burmistrza do ustalania stawek czynszu z tytułu dzierżawy i najmu ww. nieruchomości. Interpretacja ogółu postanowień uchwały prowadzi do wniosku, że zawarte w niej upoważnienie dla Burmistrza dotyczy *stricto* najmu i dzierżawy nieruchomości (zob. § 9 ust. 7 i 9 uchwały). Z regulacji tych nie sposób natomiast wyinterpretować upoważnienia do ustalania opłat z tytułu korzystania z nieruchomości polegającego na umieszczaniu na nich reklam.

Nie ulega wątpliwości, że z norm wyrażonych w art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP wynika, iż kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego nie może być wywodzona z domniemania, lecz musi być skonstruowana w sposób wyraźny i konkretny, niewymagający podejmowania skomplikowanych czynności interpretacyjnych. W niniejszym przypadku nie sposób ustalić takowej podstawy.

Ponadto, uchwała ta (nr III/5/2016) dotyczy wyłącznie nieruchomości. Tymczasem kwestionowane zarządzenie ustala opłaty za korzystanie nie tylko z nieruchomości, ale także z innych obiektów będących własnością Gminy Bieruń.

Uprawnienie do podejmowania decyzji w zakresie stawek opłat za reklamy umieszczone na nieruchomościach i obiektach będących własnością Gminy Bieruń daje się natomiast wywieść z opisywanego już wyżej art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Co jednak ważne, akt podejmowany wyłącznie na tej podstawie nie ma charakteru aktu powszechnie obowiązującego prawa (wyrok NSA z 10.05.2011 r., II OSK 2301/10, publ. CBOSA). Tego typu zarządzenie może bowiem wywoływać skutki jedynie w sferze wewnętrznej organizacji gminy.

Z powyższych powodów podejmowanie przez Burmistrza próby nadania zarządzeniu statusu aktu prawa miejscowego i opublikowania go w dzienniku urzędowym województwa należy uznawać za nieuzasadnione.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:*

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;*
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;*
 - 3a) statuty związków metropolitalnych;*
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;*
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;*
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:*
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,*
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;*
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;*
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;*
 - 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;*
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;*
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Jeżeli zatem niniejsze zarządzenie nie może być zakwalifikowane do kategorii aktów prawa miejscowego, a ponadto żaden przepis ustawowy nie przewiduje obowiązku jego publikacji w dzienniku urzędowym województwa, stanowienie przez Burmistrza o konieczności ogłoszenia zarządzenia we wspomnianym publikatorze należy oceniać jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 B.0050.160.2025 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 6 października 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za umieszczanie reklam na nieruchomościach i obiektach będących własnością Gminy Bieruń – w części określonej we wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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