



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 listopada 2025 r.

Poz. 6764

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.652.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 551/2025 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 10 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z toalet miejskich na terenie Miasta Rybnika, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 i 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 związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

W dniu 10 września 2025 roku Prezydent Miasta Rybnika wydał zarządzenie Nr 551/2025 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z toalet miejskich na terenie Miasta Rybnika.

Zarządzenie zostało wydane na podstawie uchwały Nr 244/XV/2025 Rady Miasta Rybnika z dnia 5 czerwca 2025 r., w której upoważniono Prezydenta Miasta Rybnika do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej służących realizacji zadań statutowych Zarządu Zieleni Miejskiej w Rybniku.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie w trybie nadzoru w dniu 20 października 2025 roku.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż jest ono w całości niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 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*. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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*.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem regulacje dotyczące daty wejścia w życie zarządzenia nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 5 badanego zarządzenia regulacja o następującym brzmieniu: *Zarządzenie wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez zarządzenie mocy obowiązującej w terminie *14 dni od ogłoszenia* pozwala mu bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego.

Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że w analizowanym przypadku nie może mieć także zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Prezydent Miasta Rybnika bowiem w żaden sposób nie powołał się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, z analizy postanowień zarządzenia jednoznacznie wynika, że intencją organu wykonawczego było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu zasadne wydaje się także przypomnienie, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Zarządzenie wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Zarządzenie wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Zarządzenie wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Zarządzenie wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ... ”;
- 7) „Zarządzenie wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co w efekcie prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych stanu niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie zarządzenia.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto brzmienie § 4 zarządzenia, w którym postanowiono o utracie mocy obowiązującej zarządzenia Prezydenta Miasta Rybnika nr 449/2015 z dnia 31.07.2015 r. w sprawie: ustalenia wysokości opłat za korzystanie z toalet miejskich na terenie Miasta Rybnika. Z analizy § 5 ww. zarządzenia Nr 449/2015 (*Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 01.08.2015 r.*), wynika bowiem, że nie posiadało ono statusu aktu prawa miejscowego. Tymczasem w opinii Wojewody, w akcie prawa miejscowego można postanowić o uchyleniu jedynie innego aktu, który posiada ten sam status. Innymi słowy, nie jest możliwe uchylenie zarządzeniem stanowiącym akt prawa miejscowego innego aktu, który stanowi tzw. zarządzenie zwykłe, i jako takie nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 551/2025 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 10 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z toalet miejskich na terenie Miasta Rybnika – 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