



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 7299

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.700.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 grudnia 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 0050/142/2025 Wójta Gminy Bojszowy z dnia 30 października 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – obiektów sportowych oraz umieszczanie reklam na nieruchomościach, obiektach i urządzeniach będących własnością Gminy Bojszowy, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2025 r. Wójt Gminy Bojszowy, zwany dalej „Wójtem”, przyjął zarządzenie w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – obiektów sportowych oraz umieszczanie reklam na nieruchomościach, obiektach i urządzeniach będących własnością Gminy Bojszowy, zwane dalej „zarządzeniem”.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru 3 listopada 2025 r.

Jako podstawę prawną podjęcia zarządzenia Wójt powołał art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz uchwałę Nr III/15/98 Rady Gminy w Bojszowach z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Gminy do ustalania cen za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń komunalnych

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru uznał, że zostało ono podjęte z istotnymi naruszeniami prawa, przez co koniecznym staje się stwierdzenie jego nieważności w całości.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej *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.*

Natomiast w myśl ust. 2 powołanego artykułu *Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.*

Uwzględniając treść zacytowanych przepisów w pierwszej kolejności wskazać należy, że aby organ wykonawczy mógł samodzielnie ustalać stawki cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego koniecznym jest istnienie odpowiedniej podstawy prawnej w postaci uchwały organu stanowiącego. Nie ulega wątpliwości, że powyższa konstrukcja w pełni koresponduje z zasadą praworządności

wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, wedle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to zatem, że organy te, a w tym także Wójt, mogą podejmować określone czynności jedynie wtedy, gdy istnieje odpowiednia norma kompetencyjna, z której wyraźnie wynika możliwość i zakres działania tego organu. Podjęcie danej czynności bez wymaganej do tego podstawy prawnej lub też z jej przekroczeniem należy zaś oceniać jako istotne naruszenie prawa uzasadniające wyeliminowanie z obrotu prawnego obciążonego takimi wadami aktu.

Poza powyższym stwierdzić także należy, że uchwała upoważniająca Wójta do decydowania o wysokości cen i opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej musi mieć charakter aktu prawa miejscowego i powinna być ogłoszona w dzienniku urzędowym województwa.

Tymczasem badane zarządzenie zostało podjęte z powołaniem na uchwałę Rady Gminy Bojszowy Nr III/15/98 z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Gminy do ustalania cen za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń komunalnych. Uchwała ta, zgodnie z jej § 3, weszła w życie z dniem podjęcia i nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Jeśli zatem wspomniana uchwała nie spełnia wymogów stawianych aktom zawierającym upoważnienie do określania cen i opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to za sprzeczne z prawem należy uznać także zarządzenie Wójta podjęte z powołaniem na jej regulacje. W tym stanie rzeczy stwierdzić więc trzeba, że uchwała nie mogła stanowić właściwej podstawy do regulowania przez Wójta wspomnianych wyżej cen i opłat, a co za tym idzie, niniejsze zarządzenie musi być ocenione jako podjęte bez właściwej podstawy prawnej.

Jak zgodnie podnosi się w orzecznictwie, podejmowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów bez wymaganej do tego podstawy prawnej musi być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności, jako aktów naruszających jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę praworządności (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.02.2025 r., sygn. akt III OSK 5396/21, czy też wyrok WSA w Łodzi z 24.08.2016 r., III SA/Łd 555/16 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBOSA”). Jeśli zatem w obrocie prawnym nie funkcjonuje ważna delegacja uprawniająca dany organ do stanowienia określonej materii, podejmowanie takich czynności nosi znamiona rażącego naruszenia prawa, które nie może być tolerowane w demokratycznym państwie prawa.

Wobec powyższego, podjęcie przedmiotowego zarządzenia z powołaniem na akt niemogący stanowić należytej podstawy prawnej przekazania delegacji do ustalania cen i opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zmusza organ nadzoru do wyeliminowania przedmiotowego zarządzenia z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, zarządzenie obciążone jest także innymi, istotnymi naruszeniami prawa.

W tym miejscu uwagę zwrócić należy na zakres przedmiotowy ewentualnego upoważnienia, które organ stanowiący może przekazać na rzecz organu wykonawczego. Z analizy zacytowanych już wcześniej regulacji ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że kompetencja dotycząca ustalania cen i opłat obejmuje jedynie wykonywanie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Kwestią zasadniczą dla odkodowania zakresu przedmiotowego powyższej kompetencji jest zatem ustalenie znaczenia wyrażenia „użyteczności publicznej”.

Jak wyjaśnia się w orzecznictwie [...] *usługami o charakterze użyteczności publicznej są usługi powszechnie dostępne, zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany potrzeby podmiotów, czyli potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (potrzeby podstawowe i występujące powszechnie). Z kolei komunalnymi usługami o charakterze użyteczności publicznej są te spośród opisanych usług, których świadczenie lub też organizowanie jest w danym przypadku przejawem wykonywania gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym (tj. w znaczeniu przyjętym w art. 1 u.g.k.)* (wyrok WSA w Poznaniu z 31.01.2024 r., III SA/Po 713/23, publ. CBOSA).

Jeżeli chodzi zaś o pojęcie urządzeń i obiektów użyteczności publicznej za C. Banasińskim powtórzyć wypada, że *Poprzez analogię do definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 u.g.k.), można twierdzić, że chodzi o wszelkie obiekty i inne elementy infrastruktury mogące być przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany [...] Urządzenia użyteczności publicznej stanowią zatem szeroką kategorię składników mienia komunalnego, na*

którą składają się różne obiekty wyodrębnione w sposób pozwalający na spełnienie samodzielnej funkcji, użytecznej dla społeczeństwa, dostępne w sposób stały i powszechny (C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 4).

Uwzględniając powyższe rozważania stwierdzić więc trzeba, że kompetencja wyrażona w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej podlega pewnym ograniczeniom. Nie obejmuje ona bowiem prawa do ustalania cen i opłat za świadczenie wszelkich usług oraz za korzystanie z każdego obiektów i urządzeń jednostek samorządu terytorialnego, lecz wyłącznie tych, które spełniają określone ustawowo warunki, tj. mogą być uznane za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz dotyczą korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w § 1 ust. 1 zarządzenia Wójt postanowił *Ustalić miesięczne stawki opłat za reklamy umieszczone na nieruchomościach, obiektach i urządzeniach będących własnością Gminy Bojszowy*:

1) *Obiekty budowlane (ogrodzenia, bramy, balkony, części elewacji, itp) – 24,60 zł za każdy pełny lub rozpoczęty m².*

2) *Wiaty przystankowe:*

a) *jednostronna powierzchnia podświetlanej gabloty reklamowej – 49,20 zł / m²;*

b) *jednostronna powierzchnia niepodświetlanej gabloty reklamowej – 36,90 zł / m².*

Poza powyższym, w kolejnych ustępach Wójt stwierdził, że minimalna powierzchnia wynajmu wynosi 1 m² (ust. 3), dla reklam umieszczanych na okres krótszy niż jeden miesiąc obowiązują stawki miesięczne (ust. 4), a dla obliczenia powierzchni reklamy o nieregularnym kształcie przyjmuje się najmniejszą powierzchnię prostokąta, w której mieści się reklama (ust. 5).

Nie ulega wątpliwości, że świadczenie polegające na umieszczeniu reklam na nieruchomościach albo obiektach nie stanowi usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, a co za tym idzie, wykluczonym jest ustalanie z tego tytułu opłaty z powołaniem na normę z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W konsekwencji powyższego, jeśli sam organ stanowiący nie posiada kompetencji do określania wspomnianej opłaty, to tym bardziej wykluczone jest jej delegowanie na organ wykonawczy. Nie jest bowiem możliwe rozporządzanie kompetencją, której organ sam nie posiada.

Jeżeli chodzi zaś o ewentualną możliwość ustalania opłaty z tytułu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy polegającego na używaniu powołanych obiektów i urządzeń do umieszczania na nich reklam, uwagę zwrócić należy na następującą kwestię. W analizowanym § 1 zarządzenia Wójt odnosi się ogólnie do nieruchomości, obiektów i urządzeń będących własnością Gminy Bojszowy, a co za tym idzie, stanowi także o opłacie za korzystanie z nieruchomości i obiektów, których nie można zakwalifikować jako użyteczności publicznej. W świetle jednoznacznego brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej regulacja ta stoi zatem w wyraźnej sprzeczności z prawem.

Ponadto, organ nadzoru pragnie podnieść zastrzeżenia także względem § 2 ust. 2 zarządzenia. W ust. 1 Wójt określił *stawki opłat za korzystanie z obiektów sportowych, tj. boiska sportowego zlokalizowanego przy ul. Klubowej w Świerczyńcu, boiska sportowego zlokalizowanego przy ul. Ruchu Oporu w Bojszowach Nowych, boiska sportowego zlokalizowanego przy ul. Ks. Grycmana w Jedlinie na cele zorganizowania imprez plenerowych – 1 476,00 zł.* Jednakże w ust. 2 tego paragrafu Wójt postanowił, że *W przypadku wykoszenia murawy boiska, na życzenie najemcy, do stawki czynszu doliczona zostanie opłata w wysokości 2 460,00 zł.*

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 ust. 2 zarządzenia jest niejasna i nie spełnia wymogów stawianych przepisom aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Zacytowana regulacja kształtuje zasadę demokratycznego państwa prawa, z której wywodzone są także dalsze zasady, a w tym zasada prawidłowej legislacji. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki (zob., m.in. wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2, czy też wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51). Przepisy, które łamią podstawowe kanony techniki prawodawczej muszą być więc uznane za sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do analizy ww. regulacji w pierwszej kolejności dostrzec wypada, że w przepisie tym Wójt powołuje się na doliczenie do stawki czynszu opłaty w wysokości 2 460,00 zł. Co jednak istotne, w żadnym z pozostałych postanowień zarządzenia nie pojawia się pojęcie „czynszu” i nie zostaje ustalona jego stawka. W tym stanie rzeczy nie jest zatem wiadomym o jakim czynszu mowa i z jakiego tytułu miałby być on płatny.

Po drugie zaś, przy obecnej konstrukcji tego postanowienia, pojawiają się także wątpliwości co do powodu doliczenia takowej opłaty. Z lektury całości badanej regulacji można domyślać się, iż opłata ta dotyczy świadczenia w postaci wykoszenia murawy. W przypadku aktów prawa miejscowego, rekonstrukcja zawartych w nich norm nie powinna jednak opierać się na domniemaniach. Jeśli więc w obecnym stanie nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie podstawy do naliczania ww. opłaty, regulujący ją przepis musi być oceniany jako naruszający zasady prawidłowej legislacji, a zatem także istotnie naruszający prawo.

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 0050/142/2025 Wójta Gminy Bojszowy z dnia 30 października 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – obiektów sportowych oraz umieszczanie reklam na nieruchomościach, obiektach i urządzeniach będących własnością Gminy Bojszowy – 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