



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 lutego 2025 r.

Poz. 1290

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.105.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr RGS.0050.8.2025 Wójta Gminy Marklowice z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach, w części określonej w:

- 1) załączniku do zarządzenia w zakresie sformułowania „Załącznik do Załącznika” oraz w części tytułu załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania „Nr 0050.116.2021 z dnia 29.12.2021”, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) w tabeli pierwszej załącznika do zarządzenia oraz w punktach 2-5 tabeli drugiej załącznika do zarządzenia, jako sprzecznej 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 17 stycznia 2025 r. Wójt Gminy Marklowice wydał zarządzenie Nr RGS.0050.8.2025 w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach. Mocą jego § 1 wprowadzono cennik usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach stanowiący załącznik do zarządzenia.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 1 uchwały Nr LXI/332/24 Rady Gminy Marklowice z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Marklowice uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Marklowice.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 21 stycznia 2025 r.

W toku badania jego legalności organ nadzoru uznał, iż zarządzenie to jest w części niezgodne z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i 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.

Powyższy przepis ustawy daje kompetencje organowi stanowiącemu gminy do stanowienia w przedmiocie dwóch rodzajów cen i opłat:

1. za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej;
2. za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 i 2 ustawy istotą usługi komunalnej jest wykonywanie zadań własnych gminy, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, natomiast charakter użyteczności publicznej oznacza, że celem wykonywania tych zadań ma być bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (potrzeb członków wspólnoty samorządowej).

Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego, jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie „usługi świadczone” oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć”, jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (Słownik języka polskiego R-Z, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia. Aby przypisać usługom przymiot użyteczności publicznej, muszą być one podejmowane w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym tj. w interesie ogółu danej społeczności, a nie wyłącznie pojedynczych osób i w sposób ciągły. Usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą usługi powszechnie dostępne (czyli mające charakter niewykluczalny albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie).

Reasumując powyższe, „usługi o charakterze użyteczności publicznej” to tylko te usługi świadczone przez gminę, które mieszczą się w zakresie zadań własnych gminy oraz cechują się powszechną dostępnością, tj. świadczone są w sposób bieżący i nieprzerwany na rzecz ogółu wspólnoty samorządowej. Tylko w zakresie tego rodzaju usług rada gminy będzie uprawniona do ustalania cen lub opłat i tylko taką kompetencję może przekazać organowi wykonawczemu.

Z kolei korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego poprzez analogię do definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy) należy rozumieć jako korzystanie ze wszelkich obiektów i innych elementów infrastruktury będących przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany. Urządzenia użyteczności publicznej stanowią 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). Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego „korzystać” oznacza „mieć pożytek z czegoś, użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem itp.” (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/korzystac;2474263.html>). Korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oznacza zatem każde użytkowanie powszechnie dostępnych obiektów i innych elementów infrastruktury komunalnej służących potrzebom wspólnoty samorządowej.

Wskazać należy również na art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących*

wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś organów gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Brak odpowiedniej określoności przepisów nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia adresatom norm prawnych, w tym przypadku przede wszystkim mieszkańcom gminy, godzi w ww. zasadę przyzwoitej legislacji.

Przechodząc do analizy przedmiotowego zarządzenia, w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że w § 1 postanowiono: *Wprowadzam cennik usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach stanowiący załącznik niniejszego zarządzenia.* Załącznik natomiast zatytułowany został: *Załącznik do Załącznika* oraz dalej: *Załącznik do Zarządzenie Nr 0050.116.2021 z dnia 29.12.2021 Wójta Gminy Markłowice w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Markłowicach.* W załączniku błędnie zatem posłużono się sformułowaniem *Załącznik do Załącznika*, bowiem stanowi on załącznik do zarządzenia oraz dalej, błędnie określono nr i datę zarządzenia, do którego załącznik stanowi przyjęty cennik, tj. *Nr 0050.116.2021 z dnia 29.12.2021*, podczas gdy powinno być *Nr RGS.0050.8.2025 z dnia 17 stycznia 2025 r.* Taki sposób zredagowania załącznika do zarządzenia, które stanowi akt prawa miejscowego, narusza art. 2 Konstytucji RP i zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Błędne określenie tytułu załącznika do zarządzenia w przedmiotowej sprawie wprowadza chaos prawny oraz godzi w zaufanie obywateli do prawa i pewność prawa, w konsekwencji stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności zarządzenia. Możliwe jest jednak stwierdzenie nieważności załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania „Załącznik do Załącznika” oraz w części tytułu załącznika do zarządzenia w zakresie sformułowania „Nr 0050.116.2021 z dnia 29.12.2021”.

Dalej, stwierdzić należy, że część usług uregulowanych w zarządzeniu nie stanowi usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Jak już wyżej wskazywano, ustalając ceny za poszczególne usługi na podstawie art. 4 ustawy, organy gminy muszą każdorazowo ocenić, czy usługa stanowi usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej. Ustalenie wysokości cen i opłat za inne usługi, niemieszczące się w kategorii usług opisanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, stanowi przekroczenie przyznanych w tym przepisie kompetencji.

W pierwszej tabeli załącznika do zarządzenia w pkt 1-11 uregulowano opłaty za następujące usługi:

	Cena/godzinę
1. Koszenie trawy	
- kosiarki spalinowe	90,00 zł
- ciągnik + kosiarka rotacyjna	135,00 zł
- kosiarka typu „MULCZER”	222,00 zł
2. Aeracja/wertykulacja	144,00 zł
3. Odsnieżanie	
- ciągnikiem powyżej 50 KM	180,00 zł
- ciągnikiem do 40 KM	150,00 zł
- odsnieżanie + posypywanie ciągnikiem powyżej 50 KM	250,00 zł
- odsnieżanie + posypywanie ciągnikiem do 40 KM	180,00 zł
4. Ciągnik + rozrzutnik (rozsypanie materiałów sypkich)	180,00 zł
5. Ciągnik z TUREM (załadunek) lub z przyczepą	200,00 zł
6. Zamiatanie zmiatarką (ciągnik + zmiatarka)	200,00 zł
7. Glebogryzarka	170,00 zł
8. Koparka	200,00 zł
9. Minikoparka	140,00 zł
10. Pielęgnacja drzew piłą mechaniczną	130,00 zł
11. Koszenie kosiarką samojezdną	180,00 zł

Powyższe usługi nie stanowią usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, ponieważ ich świadczenie na rzecz mieszkańców gminy nie mieści się w zakresie zadań własnych gminy. W tej części załącznika uregulowano opłaty za usługi z zakresu utrzymania zieleni oraz dróg. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. zadania z zakresu zieleni gminnej i zadrzewień oraz gminnych dróg, ulic, mostów, placów. Zadania te dotyczą terenów gminnych, a nie prywatnych

mieszkańców. Na terenach wspólnych zadania ze wskazanego zakresu realizowane są przez gminę, jednak nie stanowią usług, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, za które pobierane są opłaty od mieszkańców. Z kolei świadczenie wskazanych w powyższej tabeli usług na rzecz mieszkańców na ich prywatnym terenie nie mieści się z zakresie zadań własnych gminy, zatem nie stanowi usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, co oznacza, że brak jest podstaw do ustalenia opłat za te usługi na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Świadczenie takich usług przez gminę ma charakter komercyjny.

Kolejną grupę opłat stanowią opłaty z zakresu czyszczenia sieci kanalizacyjnych i konserwacji, naprawy, serwisu przydomowej oczyszczalni ścieków, które uregulowane zostały w pierwszej tabeli załącznika do zarządzenia w pkt 12 oraz w pkt 2-5 drugiej tabeli załącznika do zarządzenia:

12. Czyszczenie sieci kanalizacyjnych urządzeniem WUKO ssąco-płuczącym	230,00 zł
--	-----------

CENA ZA WYKONANĄ USŁUGĘ

	Cena
1. Wywóz nieczystości płynnych ciągnikiem w ilości do 5m ³	185,00 zł
2. Konserwacja przydomowej oczyszczalni ścieków (wywóz nieczystości, konserwacja urządzeń oczyszczalni) – konserwacja zainstalowana z programu gminnego	100,00 zł
3. Naprawa przydomowej oczyszczalni ścieków (cena nie zawiera kosztów wymienionych elementów)	150,00 zł
4. Dojazd	80,00 zł
5. Serwis przydomowej oczyszczalni ścieków (opłata miesięczna)	30,00 zł

Zadaniem organu nadzoru, opłaty wskazane w pkt 12 tabeli pierwszej załącznika do zarządzenia oraz w pkt 2-5 tabeli drugiej załącznika do zarządzenia również nie mieszczą się w delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy – nie stanowią usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) do obowiązków właściciela nieruchomości należy przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Konserwacja, naprawa i serwis przydomowych oczyszczalni ścieków nie stanowią zatem zadań komunalnych gminy, lecz należą do obowiązków właścicieli nieruchomości, a świadczenie usług w tym zakresie przez gminę ma charakter komercyjny. Brak zatem podstaw do uregulowania na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy opłat za usługi wskazane w pkt 2-5 tabeli drugiej załącznika do zarządzenia.

Dalej, w odniesieniu do opłaty za czyszczenie sieci kanalizacyjnych urządzeniem WUKO ssąco-płuczącym (pkt 12 pierwszej tabeli załącznika do zarządzenia), należy zauważyć, iż zgodnie z art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757) sieć to *przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego*. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków*. Z powyższego wynika, że utrzymanie, eksploatacja i remonty, w tym także usuwanie awarii sieci obciąża przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, i to ono powinno ponosić koszty z tym związane. Brak zatem podstaw do przyjęcia stawki opłaty za czyszczenie sieci kanalizacyjnych urządzeniem WUKO ssąco-płuczącym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, bowiem nie stanowi ona usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej.

Reasumując, zarządzenie w części określonej w tabeli pierwszej i w pkt 2-5 tabeli drugiej załącznika do zarządzenia wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jego nieważności. Możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności tej części zarządzenia.

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 RGS.0050.8.2025 Wójta Gminy Marklowice z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Marklowicach – w części określonej na 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz