



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 marca 2025 r.

Poz. 1731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.100.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 16/WE/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 13 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zwiedzanie Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu, 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. 2 i 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 13 stycznia 2025 r. Prezydent Miasta Zabrze wydał zarządzenie Nr 16/WE/2025 w sprawie ustalenia opłat za zwiedzanie Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu, dalej jako: „zarządzenie”. Załącznik do zarządzenia stanowi *Cennik za usługi świadczone przez Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu w okresie od 1 maja do 31 października*.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr XXXVIII/435/97 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 czerwca 1997 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Zabrze uprawnień z zakresu ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 6 lutego 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 XXXVIII/435/97 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 czerwca 1997 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Zabrze uprawnień z zakresu ustalenia

wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, na którą powołał się Prezydent Miasta Zabrze w kwestionowanym zarządzeniu, organ stanowiący Miasta Zabrze powierzył Zarządowi Miasta Zabrze (w aktualnie obowiązującym stanie prawnym – organowi wykonawczemu Miasta Zabrze, tj. Prezydentowi Miasta Zabrze) ustalenie wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (ust. 1 ww. uchwały). W ocenie organu nadzoru powyższego umocowania nie sposób uznać jednak za prawidłowe, bowiem w ust. 3 ww. uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia.

Podstawa prawna do podjęcia uchwały Nr XXXVIII/435/97 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 czerwca 1997 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, wiążąc 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).*

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. Organ 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 wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują 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 Zabrze wydając przedmiotowe zarządzenie działał bez podstawy prawnej (gdyż ww. uchwała w sprawie powierzenia organowi wykonawczemu uprawnień do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie obowiązuje, ponieważ nie została opublikowana), co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego przedmiotowe zarządzenie zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jego poszczególnych przepisów.

Regulacja § 4 zarządzenia stanowi, iż: *Traci moc Zarządzenie nr 503/IK/2024 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 11 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za zwiedzanie Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu.*

W ocenie organu nadzoru, Prezydent Miasta Zabrze nie był upoważniony do postanowienia o utracie mocy zarządzenia nr 503/IK/2024 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 11 czerwca 2024 r., gdyż przedmiotowe zarządzenie nie zostało zakwalifikowane do aktów praw miejscowego podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zgodnie z § 6 tego zarządzenia – *Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1.07.2024 r.*).

Wobec powyższego, niedopuszczalne było postanowienie zarządzeniem posiadającym charakter aktu prawa miejscowego o utracie mocy zarządzenia, które nie zostało opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W niniejszym stanie faktycznym sprawy, uchylenie zarządzenia mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby zarządzenie Nr 503/IK/2024 zostało opublikowane w ww. publikatorze. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że zarządzenie uchylane oraz zarządzenie uchylające akt publikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego powinny zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania aktów ogłoszonych w tym publikatorze, co stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, iż zarządzenie Nr 16/WE/2025 Prezydenta Miasta Zabrze ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone (w tym czy określone przepisy aktu prawa miejscowego obowiązują bądź czy utraciły moc). Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana regulacja § 4 zarządzenia nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wskazuje, że Prezydent Miasta Zabrze postanowił o utracie mocy obowiązującej zarządzenia Nr 503/IK/2024, które nie zostało opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Prezydent Miasta Zabrze przedmiotowym zarządzeniem naruszył w sposób istotny art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania całego zarządzenia z obrotu prawnego.

Istotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż zarządzenie Nr 16/WE/2025 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 13 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia opłat za zwiedzanie Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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