



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2025 r.

Poz. 1814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.125.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 marca 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 23/2025 Wójta Gminy Lelów z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów, 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) 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 7 lutego 2025 r. Wójt Gminy Lelów wydał zarządzenie Nr 23/2025 w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów, dalej jako „Zarządzenie”.

W podstawie prawnej Zarządzenia wskazano m.in. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr III/16/2014 Rady Gminy Lelów z dnia 20 grudnia 2014 r. w sprawie powierzenia uprawnień Wójtowi Gminy Wójt Gminy Lelów.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 10 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.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że na mocy uchwały Nr III/16/2014 Rady Gminy Lelów z dnia 20 grudnia 2014 r., na którą powołał się Wójt Gminy Lelów w kwestionowanym Zarządzeniu, organ stanowiący Gminy Lelów powierzył Wójtowi Gminy uprawnienie do stanowienia 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 gminy Lelów (§ 1 ust. 1 uchwały). Zdaniem organu nadzoru umocowania tego nie sposób uznać jednak za prawidłowe, bowiem w § 2 uchwały Rada postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia.

Podstawa prawna do podjęcia uchwały Nr III/16/2014 wynika z treści postanowień ustawy o gospodarce komunalnej. Organ nadzoru zauważa, że stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, 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. Z kolei z treści art. 4 ust. 2 ww. ustawy wynika, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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 o gospodarce komunalnej, 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. Ocena charakteru aktów wydanych przez organy gminy (radę gminy, organ wykonawczy) na podstawie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej była przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził m. in., że *niewątpliwie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnienie do powierzenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnień z art. 4 ust. 1 pkt 2 tego przepisu organom wykonawczym tych jednostek, odbiega od zasady wyrażonej w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy (wyjątek dotyczy przepisów porządkowych). Nie może jednak wpływać na ocenę charakteru prawnego uchwał organów stanowiących, gdyż o tym decyduje rodzaj materii regulowanych daną uchwałą* (por. wyrok NSA z 7 września 2017 r., sygn. akt II OSK 27/16). Akty organów samorządu oparte na tych podstawach prawnych są aktami prawa miejscowego i jako takie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 459/19).

W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie gminnym (art. 42) odsyła do regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim promulgacyjną. Z funkcją tą związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności oraz zakaz działania prawa wstecz. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które nade wszystko nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą. Zarówno art. 88 Konstytucji RP, jak i powołane przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wykluczają zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Konsekwencją zatem zaniechania ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, jest nieistnienie tego aktu w obrocie prawnym – jako aktu powszechnie obowiązującego na danym terenie.

Tymczasem powołana w podstawie prawnej Zarządzenia uchwała Nr III/16/2014 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2014 r., upoważniająca Wójta Gminy Lelów do wydania przedmiotowego zarządzenia, nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Oznacza to, że nie nabyła ona mocy obowiązującej. Wobec powyższego uchwała, która nie zaistniała w obrocie prawnym nie może stanowić podstawy do wydania przez organ wykonawczy przedmiotowego zarządzenia. Wójt Gminy Lelów działał więc bez podstawy prawnej, czyli bez upoważnienia do ustalenia opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy, na mocy przedmiotowego Zarządzenia.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Wójt Gminy Lelów wydając przedmiotowe Zarządzenie działał bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od wykazanej wadliwości, skutkującej nieważnością zarządzenia w całości organ nadzoru wskazuje, iż § 5 uchwały, zgodnie z którym: § 5. *Ustala się:*

- 1) *wzór wniosku o wynajem świetlicy wiejskiej stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia;*
- 2) *wzór protokołu zdawczo-odbiorczego, stanowiący załącznik nr 3 do Zarządzenia.*

wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten uprawnia do określenia wysokości cen i opłat albo o sposobu ustalania cen i opłat (...) za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Nie można zaakceptować poglądu, że stanowienie w sprawie wspomnianych wzorów zawiera się w powyższej kompetencji.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 23/2025 Wójta Gminy Lelów z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Lelów – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy