



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 330

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.776.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 Or-IV.0050.659.2025 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat eksploatacyjnych na targowisku miejskim przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju w roku 2026, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168).

#### **Uzasadnienie**

W dniu 13 listopada 2025 r. Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój podjął zarządzenie Nr OR-IV.0050.659.2025 w sprawie ustalenia stawek opłat eksploatacyjnych na targowisku miejskim przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju w roku 2026.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2025 r.

Jako podstawę prawną zarządzenia Prezydent Miasta wskazał art. 7 ust. 1 pkt 11 oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145) oraz uchwałę nr XIII.95.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 września 2025 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta Jastrzębie-Zdrój w zakresie dotyczącym targowiska miejskiego przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju.

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.*

Wyrazem woli Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój przekazania powyższych uprawnień Prezydentowi Miasta jest § 1 uchwały Nr XIII.95.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 25 września 2025 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności

publicznej Miasta Jastrzębie-Zdrój w zakresie dotyczącym targowiska miejskiego przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, co wpływa na konieczność stwierdzenia nieważności zarządzenia w całości.

Zgodnie bowiem z § 5 zarządzenia *Ustalone w niniejszym Zarządzeniu stawki opłat ujęte zostały w cenach netto i podlegają one opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług (VAT) zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r. poz. 775 z późniejszymi zmianami). Opłaty, z wyjątkiem opłat, o których mowa w § 3 i § 4 pkt. 1), 2), 3) pobierane są w terminach:*

- 1) *od osób dzierżawiących grunt pod kiosk handlowy – do 25 dnia każdego miesiąca za dany miesiąc.*
- 2) *opłata, o której mowa w § 4 pkt 4) pobierana jest następnego dnia roboczego po zdarzeniu. Nie uiszczenie tej opłaty w terminie skutkować będzie zablokowaniem karty RFID, o której mowa w § 3.*
- 3) *w pozostałych przypadkach – z góry.*
- 4) *opłata za wymianę licznika energii elektrycznej do stałego stoiska handlowego na targowisku, o której mowa w § 4 pkt 5) pobierana jest z góry.*

Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Jak natomiast stanowi art. 3 ust. 2 ww. ustawy w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową. Stawki i opłaty ustalone w zarządzeniu powinny uwzględniać w sobie należny podatek i zawierać cenę brutto (razem z podatkiem). Stawka czynszu i opłata określona w zarządzeniu stanowi bowiem cenę końcową, jaką zapłaci odbiorca usług. W praktyce, wszystkie ewentualne elementy całkowitego kosztu usługi, muszą zawierać się w sposobie rozliczenia uchwalonym przez Prezydenta w akcie prawa miejscowego. Podatek od towarów i usług (VAT) jest podatkiem cenotwórczym z tym, że dla odbiorcy usług obojętnym jest, czy opłata zawiera ten podatek, czy nie. Podatek określa jedynie wartość zobowiązań przedsiębiorcy z tego tytułu.

W związku z powyższym ustalenie przez Prezydenta Miasta w zarządzeniu stawek netto z obowiązkiem doliczenia bliżej nieokreślonych stawek podatku VAT stanowi istotne naruszenie prawa, mające wpływ na legalność całego zarządzenia, gdyż odnosi się do wszystkich, ustalonych przez Prezydenta Miasta opłat.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia jakimi obarczona jest przedmiotowa uchwała.

W powyżej przytoczonym przepisie § 1 pkt 1 zarządzenia Prezydent Miasta wskazał miesięczne stawki za wywóz odpadów stałych.

W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczony przepis wykracza poza zakres przyznanego upoważnienia. Przepisy dotyczące odbierania jak i pozbywania się odpadów powinny być stanowione w oparciu o regulacje ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 poz. 733). 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. Ponadto w przepisie § 1 pkt 1 zarządzenia użyto pozaustawowego sformułowania: „za wywóz odpadów stałych”, gdyż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie zawiera takiego pojęcia. Prezydent Miasta w stanowieniu aktów prawa miejscowego związany jest ramami stworzonymi przez ustawy.

W § 4 zarządzenia *Ustalić stawkę opłaty pobieranej od osób prowadzących handel na targowisku:*

- 1) *za pozostawienie nieporządku w obrębie stoiska handlowego w wysokości 126,00 zł pobieranej na miejscu za każdy jeden taki przypadek potwierdzony protokołem spisany na tę okoliczność przez pracownika Jastrzębskiego Zakładu Komunalnego w Jastrzębiu-Zdroju.*
- 2) *za niesegregowanie śmieci w wysokości 126,00 zł pobieranej na miejscu za każdy jeden taki przypadek potwierdzony protokołem spisany na tę okoliczność przez pracownika Jastrzębskiego Zakładu Komunalnego w Jastrzębiu-Zdroju.*
- 3) *za wydanie duplikatu karty RFID, o której mowa w § 3 – 60,00 zł.*

Ustawodawca w regulacjach ustawy nie zamieścił definicji legalnej ceny i opłaty za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Według poglądów doktryny muszą być one powiązane z wynagrodzeniem za usługę (także polegającej na udostępnieniu obiektu lub urządzenia) i mają charakter rynkowy. Nie należy dopatrywać się w treści przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nawiązania do opłat administracyjnych ani też żadnej formy danin publicznych (por. C. Banasiński, K. M. Jaroszyński (w:) C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 4). Także według NSA, mimo iż w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mówi się o cenach i opłatach nie wydaje się uprawnione wyprowadzenie z tego wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi „urzędowo” należnościami, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy (wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt I FSK 954/16). Jednocześnie NSA zaznacza, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego 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 jednostek samorządu terytorialnego”, nie przyznaje tym organom kompetencji do wprowadzania kar pieniężnych za niedozwolone sposoby korzystania z obiektu użyteczności publicznej (wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt I FSK 954/16). Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie także w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 81/23. Za takie natomiast należy uznać przepisy § 4 pkt 1-3 zarządzenia.

Zgodnie z § 7 zarządzenia *Traci moc Zarządzenie Nr Or-IV.0050.824.2024 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia stawek opłat eksploatacyjnych na targowisku miejskim przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju w roku 2025.*

Zarządzenie, o którym mowa w tym przepisie, zostało podjęte jako akt zwykły, nie zawierało ono zatem regulacji, dotyczącej jego ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego zarządzenia nie posiadającego takiego charakteru. Uchylene zarządzenia powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim zarządzenie uchylane weszło w życie. 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 uchylające akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinno zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji zarządzenia, któremu nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowego, odrębnego zarządzenia (zwykłego), którego przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu zarządzenia. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylene tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania zarządzeń ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja zarządzenia narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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, Legalis nr 54131) 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku

podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś organu wykonawczego do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr Or-IV.0050.659.2025 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat eksploatacyjnych na targowisku miejskim przy ul. Arki Bożka w Jastrzębiu-Zdroju w roku 2026. – 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**