



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 332

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.778.2025 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.0050.657.2025 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kioskami handlowymi, 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 wydał zarządzenie Nr OR-IV.0050.657.2025 w sprawie ustalenia miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kioskami handlowymi.

Przedmiotowe 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 wydane 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 przepisach § 1 i 2 zarządzenia Prezydent Miasta postanowił:

§ 1. Ustalić następujące miesięczne stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kioskami handlowymi w wysokości:

1) w miesiącach styczniu, lutym i sierpniu – 26,44 zł

2) w okresie od marca do lipca i od września do grudnia – 52,88 zł.

§ 2. W przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kiosk handlowy, z tytułu powyższego bezumownego korzystania ustala się miesięczną stawkę czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu w wysokości: 105,76 zł.

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).

Nie ulega zatem wątpliwości, że świadczenie polegające na dzierżawie gruntu 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. Uprawnienie do ustalenia czynszu dzierżawnego na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje Prezydentowi Miasta. Co jednak ważne akt podejmowany wyłącznie na tej podstawie nie ma charakteru powszechnie obowiązującego prawa (wyrok NSA z 10.05.2011 r., II OSK 2301/10, publ. CBOSA).

W konsekwencji, również ustalenie wysokości opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu na targowisku winno nastąpić w tym trybie.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój w ww. zakresie istotnie naruszył art. 4 ust. 1 pkt w zw. z ust. 2 ustawy.

Ponadto, 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. Zgodnie bowiem z § 3 zarządzenia: *Ustalone w § 1 i § 2 zarządzenia miesięczne stawki czynszu dzierżawnego 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.).*

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. W związku z powyższym 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.

Zgodnie z § 4 przedmiotowego zarządzenia *Traci moc Zarządzenie Nr Or-IV.0050.797.2024 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kioskami handlowymi.*

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 zarządzenie 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 oczekiwać 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.

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 Or-IV.0050.657.2025 Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu położonego na targowisku miejskim w Jastrzębiu-Zdroju przy ul. Arki Bożka wykorzystywanego pod kioskami handlowymi – 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