



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2026 r.

Poz. 441

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.711.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/203/25 Rady Powiatu Zawierciańskiego w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie statków lub innych obiektów pływających z obszaru wodnego powiatu zawierciańskiego oraz ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w 2026 roku, w części określonej w:

- 1) § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714 ze zm.), dalej jako: *ustawa*;
- 2) w wierszu pierwszym kolumnie trzeciej tabeli w załączniku do uchwały w zakresie sformułowania: *brutto zł (z podatkiem VAT)*, jako sprzecznej z art. 31 ust. 1 ustawy w związku z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Powiatu Zawierciańskiego podjęła uchwałę Nr XXII/203/25 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie statków lub innych obiektów pływających z obszaru wodnego powiatu zawierciańskiego oraz ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w 2026 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 31 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały uznano, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały określono wysokość opłat za usunięcie z obszaru wodnego powiatu zawierciańskiego statków lub innych obiektów pływających w przypadkach określonych w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych oraz ich przechowywanie i parkowanie na parkingach strzeżonych. Z kolei w § 2 uchwały postanowiono, iż *Stawki kwotowe za każdą dobę przechowywania statków lub innych obiektów pływających stosuje się dla każdej rozpoczętej doby.*

Zgodnie z przepisem delegacyjnym, czyli art. 31 ust. 1 ustawy – *Rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 30 ust. 3, oraz koszty usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie tych statków lub innych obiektów pływających.* Wysokość maksymalną ww. opłat ustawodawca ustalił w art. 31 ust. 2 ustawy, z tym że – w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 31 ust. 4 ustawy – minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do określenia w drodze obwieszczenia maksymalnej wysokości na każdy rok kalendarzowy z uwzględnieniem zasad wskazanych w ust. 3 ww. przepisu. Przedmiotowe obwieszczenie Ministra Finansów,

wiążące dla Rady przed podjęciem ww. uchwały, zostało ogłoszone w dniu 6 sierpnia 2025 r. w Monitorze Polskim, Nr 727.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy określiła w § 2 uchwały, że opłata ma być naliczana za każdą rozpoczętą dobę jego przechowywania. Tymczasem, zdaniem Wojewody, biorąc pod uwagę brzmienie art. 31 ust. 2 ustawy, należy uznać, że przedmiotowa opłata powinna być pobierana za faktyczną (pełną) dobę przechowywania statku lub innego obiektu pływającego, a nie już z momentem jej rozpoczęcia, jak postanowiła Rada. Przepis art. 31 ust. 2 ustawy, wprowadzając maksymalne stawki, posługuje się bowiem określeniem „za każdą dobę jego przechowywania”. Gdyby ustawodawca chciał dopuścić możliwość pobierania takiej opłaty już z chwilą rozpoczęcia czynności przechowywania, to wynikałoby to literalnie z brzmienia przepisu delegacyjnego. Przepisy upoważniające organ stanowiący powiatu do nakładania obowiązków publicznoprawnych powinny bowiem być interpretowane zawężająco, a niewątpliwie pobieranie opłaty już z chwilą rozpoczęcia danej doby przechowywania stanowi dla osób nią obciążonych sytuację mniej korzystną. Tym samym należało uznać, że jedyną dopuszczalną formą określenia wysokości ww. stawki jest możliwość jej naliczania za pełną, faktyczną dobę przechowywania danego statku lub obiektu.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto fakt, że Rada określając w załączniku do uchwały stawki opłat za usunięcie lub przechowywanie, posłużyła się kwotami brutto.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy usuwanie statków lub innych obiektów pływających oraz prowadzenie strzeżonego portu lub przystani należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonanie zgodnie z przepisami z ustawy z dnia 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.). Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 6 ustawy opłaty, o których mowa w ust. 1, stanowią dochód własny powiatu.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.) nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Jednostki samorządu terytorialnego są zatem podatnikami podatku od towarów i usług wyłącznie w zakresie tych czynności, które mają charakter cywilnoprawny, to znaczy takich, które są przez nie realizowane na podstawie umów cywilnoprawnych. Będą to zatem wszystkie realizowane przez te jednostki czynności w sferze ich aktywności cywilnoprawnej, w szczególności czynności sprzedaży, zamiany (nieruchomości i ruchomości), wynajmu czy dzierżawy. Czynności usunięcia i przechowywania statków i innych obiektów pływających nie wynikają z zawartych umów cywilnoprawnych, a stanowią realizację uprawnień nałożonych przez przepisy prawa. W zakresie tych czynności jednostka samorządu terytorialnego nie działa jako podatnik podatku VAT. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9.03.2021 r., CBOSA: *Nie może być uznana za podatnika podatku od towarów i usług jednostka samorządu terytorialnego, która wykonuje określone działania w sferze imperium (realizując powierzone jej zadania) i nie działa w tym zakresie na zasadach komercyjnych (mogących zakłócać reguły konkurencji)*. W ocenie organu nadzoru brak zatem podstawy do określania w przedmiotowej uchwale wysokości opłat i kosztów w kwotach brutto, skoro nie stanowią one przedmiotu opodatkowania.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/203/25 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie statków lub innych obiektów pływających z obszaru wodnego powiatu zawierciańskiego oraz ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w 2026 roku – w części określonej powyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz