



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 486

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.802.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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**

uchwały Nr XX/246/2025 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego, w części określonej w § 1 pkt 2 lit. c uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”, w zw. z 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**

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XX/246/2025 w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru 1 grudnia 2025 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Mocą uchwały Rada Miejska w Jaworznie uregulowała wysokości opłat za korzystanie z roweru w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 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.*

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy 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.

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. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 Miejską przy wydaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące

nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Należy mieć również na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w sposób jasny i zrozumiały dla odbiorcy norm prawnych – zwłaszcza, gdy akty te dotyczą sfery finansowej i wpływają na sytuację prawną ich adresatów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (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 sformułowane 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 (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu stanowiącego gminy i właściwego wywiedzenia zakresu jego uprawnień wynikających z regulacji prawnej. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak, by jego treść była czywista i aby wyrażała przyznane uprawnienia w sposób dokładny i zrozumiały.

Przechodząc do treści uchwały, zastrzeżenia organu nadzoru budzi jej § 1 pkt 2 lit. c.

W § 1 pkt 2 uchwały przyjęto: *Ustala się następujące wysokości opłat za korzystanie z roweru w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego:*

*2) opłaty abonamentowe „90 minut”:*

*a) miesięczna – 50,00 zł,*

*b) roczna – 250,00 zł,*

*c) miesięczna – dla osób wskazanych na podstawie umowy partnerskiej zawartej z operatorem systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego – 20,00 zł.*

W powyższej regulacji określono stawkę miesięczną oraz roczną wskazanej opłaty (lit. a i b), a także obniżoną stawkę miesięczną – dla osób wskazanych na podstawie umowy partnerskiej zawartej z operatorem systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego.

W tej części uchwała została sformułowana w sposób budzący wątpliwości, co do zakresu przyjętej opłaty, tj. nie jest jasne, kto uprawniony jest do skorzystania z tej obniżonej opłaty. Rada wskazała na bliżej nieokreśloną umowę partnerską zawartą z operatorem systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego. W tym zakresie Rada naruszyła art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa. Kwestionowane zapisy objęte są istotną wadą w zakresie niejasności regulacji w stopniu utrudniającym ich stosowanie, bowiem uniemożliwiają adresatom uchwały, w tym mieszkańcom gminy, zidentyfikowanie, jaki jest zakres przyjętych opłat, tj. kto uprawniony jest do skorzystania ze stawki opłaty uregulowanej w § 1 pkt 2 lit. c uchwały. Taki sposób formułowania aktu prawa miejscowego, jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym.

Przepis ten stanowi również nieuprawnioną subdelegację uprawnień Rady Miejskiej i naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Jedynym uprawnionym organem do ustalenia opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej jest Rada Miejska. Wyjątkiem jest powierzenie tych uprawnień Prezydentowi na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, co jednak w tym przypadku nie nastąpiło. Oznacza to, że żaden inny podmiot w drodze innego niż niniejsza uchwała aktu nie może decydować o tym, kiedy obowiązują niższe stawki opłat. Wypełnienie delegacji z art. 4 ust. 2 ustawy powinno polegać na kompleksowej regulacji stawek omawianych opłat przez uprawniony organ, tj. przez Radę Miejską w uchwale. Akt prawa miejscowego

nie może odsyłać do innych dokumentów, których treść jest ponadto nieznana wszystkim adresatom uchwały, tj. mieszkańcom korzystającym z systemu roweru miejskiego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru omawiana regulacja narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (ze względu na nieprecyzyjność tego przepisu), a także art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, ze względu na dopuszczenie możliwości decydowania o uprawnieniu do obniżonej stawki opłaty przez inny podmiot niż Rada Miejska i w drodze innego niż uchwała dokumentu.

Powyższe naruszenie prawa ma charakter istotny i uzasadnia stwierdzenie nieważności omawianej części uchwały. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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.

Jednocześnie wskazać należy, że z uchwały nie wynika, kto miałby zawrzeć omawianą umowę z operatorem oraz komu na jej podstawie miałyby być poznawana zniżka. W związku z tym organ nadzoru nie ma możliwości oceny, czy w ogóle taka zniżka mogłaby być przyznana. Należy opamiętać, że obiekty i urządzenia użyteczności publicznej to każde obiekty i inne elementy infrastruktury komunalnej służące potrzebom wspólnoty samorządowej, których użytkowanie jest powszechnie dostępne dla członków tej wspólnoty. Opłaty za korzystanie z tych urządzeń powinny być zatem uregulowane z poszanowaniem zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, tj. w sposób niedyskryminujący członków wspólnoty lokalnej.

Kończąc, wskazać należy na § 5 pkt 2-3 uchwały, w którym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwał nowelizujących (zmieniających) wcześniejszy akt, co jest bezprzedmiotowe. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia). Należy również zwrócić uwagę na treść § 93 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który to przepis na zasadzie § 143 ww. Zasad ma odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 93 ust. 1 i 3 Zasad ustawa zmieniająca [tu: uchwała – akt prawa miejscowego] może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację (ust. 1), a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej (ust. 3). W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. W związku z powyższym nie znajdzie tu zastosowania § 93 ust. 4 Zasad, który – na zasadzie wyjątku przewiduje, że jeżeli w ustawie zmieniającej wyjątkowo zamieszczono przepisy inne niż określone w ust. 1, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także te przepisy.

Oznacza to, że brak było podstaw do przyjęcia w analizowanej uchwale regulacji § 5 pkt 2-3 odnoszącej się do uchylenia uchwał zmieniających uchwałę Nr XLIII/603/2018 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego. Opisane uchybienie samo w sobie, zdaniem organu nadzoru, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, dlatego organ nadzoru ograniczył się do powyższego wskazania, celem zapobieżenia podobnym uchybieniom w przyszłości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/246/2025 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu

Jaworznickiego Roweru Miejskiego – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**