



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lipca 2023 r.

Poz. 5485

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.697.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/628/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/460/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Cieszynie, w części:

- pozycji 7 i 8 Tabeli ujętej w Załączniku Nr 1 do uchwały zatytułowanym: *Wysokość cen i opłat za korzystanie z obiektu przy ul. Błogockiej 24 w Cieszynie. Sale sportowe wraz z zapleczem szatniowym i sanitarnym*, dalej jako *Załącznik nr 1*;

- pozycji 8 i 9 Tabeli ujętej w Załączniku Nr 2 do uchwały zatytułowanym: *Wysokość cen i opłat za korzystanie z obiektów przy Al. J. Łyska 21 w Cieszynie Stadion Miejski wraz z zapleczem szatniowym i sanitarnym, hala sportowa wraz z zapleczem szatniowym i sanitarnym, budynek administracyjny*, dalej jako *Załącznik nr 2*,

- pozycji 14 i 15 Tabeli ujętej w Załączniku Nr 3 do uchwały zatytułowanym: *Wysokość cen i opłat za korzystanie z obiektów przy ul. Bolko Kantora 10 w Cieszynie Boiska piłkarskie „Pod Wałką” wraz z zapleczem szatniowym i sanitarnym, kompleks boisk Sport-Park wraz z zapleczem szatniowym i sanitarnym*, dalej jako *Załącznik nr 3*;

jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Cieszyna dokonała zmiany uchwały nr XLIV/460/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Cieszynie, w ten sposób, że:

1) dotychczasowy załącznik nr 1 do uchwały otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały,

2) dotychczasowy załącznik nr 2 do uchwały otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały,

3) dotychczasowy załącznik nr 3 do uchwały otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały.

W nowym brzmieniu: Załącznik nr 1 pod pozycją 7 i 8 Tabeli, Załącznik nr 2 pod pozycją 8 i 9 Tabeli, Załącznik nr 3 pod pozycją 14 i 15 Tabeli stanowiły o wysokości cen i opłat za: udostępnienie powierzchni pod niestałe punkty sprzedaży podczas imprez sportowo-rozrywkowych oraz udostępnienie powierzchni reklamowej.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Uchwale tej Rada nadała walor aktu prawa miejscowego, czego wyrazem jest treść § 3 uchwały stanowiąca, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2023 r.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 31 maja 2023 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem 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 wykonawczy 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*. Przepis ten, określający właściwość rady gminy do stanowienia w sprawach innych, niż wymienione w art. 18 ust. 2 tej ustawy, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, jednoznacznie wskazuje, że upoważnienie rady gminy do podjęcia uchwały wynikać musi z ustaw. Podstawą taką jest art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: 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. Tym samym, jak to już wyżej podkreślono, Rada Miejska może na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ustalić wysokość opłat jedynie za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej bądź za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (potrzeb członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego, jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie "usługi świadczone" oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć”, jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (Słownik języka polskiego R-Z, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje tylko takie usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Przekładając powyższe rozważania na regulacje przedmiotowej uchwały wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru:

1) udostępnianie powierzchni reklamowej, jak i

2) udostępnienie powierzchni pod niestałe punkty sprzedaży podczas imprez sportowo-rozrywkowych, nie mieszczą się w pojęciu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Nie służą one bowiem bezpośrednio członkom wspólnoty samorządowej mieszkańców, lecz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą.

Stąd też uznać należy, iż przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nie może stanowić podstawy do określenia wysokości opłat za ww. „usługi”. Jako, że również żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia dla rady do stanowienia ww. opłat uznać należy, iż tym samym Rada Miejska Cieszyna wkroczyła w kompetencje innego organu (organu wykonawczego – Burmistrza Miasta Cieszyn, do którego zadań, zgodnie z treścią przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym należy gospodarowanie mieniem komunalnym, bądź Dyrektora Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Cieszynie).

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców bądź inne podmioty, w tym ustalanie wysokości opłat za świadczone przez gminę usługi, musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego – a takim jest kwestionowana uchwała – art. 94 Konstytucji RP przewiduje ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/628/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/460/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w obiektach sportowo-rekreacyjnych funkcjonujących przy Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Cieszynie – we wskazanej części, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**