

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.15.2022

Katowice, 7 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV.200.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnienia do ustalenia opłat za korzystanie z toalet publicznych na terenie Miasta, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr XIV.200.2021 w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnienia do ustalenia opłat za korzystanie z toalet publicznych na terenie Miasta, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.* Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego

aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Natomiast z przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że:

1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;*
- 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.*

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie 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, jak również w sprawie powierzenia ww. uprawnień organom wykonawczym jednostek zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała przenosi ww. kompetencje na organ wykonawczy, tj. kompetencje do ustalenia opłat za korzystanie z toalet publicznych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój - czyli regulacji (tu: opłaty) mających charakter generalny - bo zawarte normy definiują adresata przez wskazanie pożądanых cech, a nie przez wymienienie nazw adresatów, oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto ma ona charakter normatywny - bo zawiera postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia, oraz zewnętrzny - bo skierowana jest również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Te wszystkie cechy przemawiają za

uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jej ogłoszenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, § 3 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Rada Miasta w § 3 uchwały wskazała, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Jak już wyżej wskazano uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (tu: w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnienia do ustalenia opłat za korzystanie z toalet publicznych na terenie Miasta) stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Jeżeli prawnie dopuszczalne jest regulowanie wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego, to tym bardziej należy nadać taki status rozstrzygnięciu o przeniesieniu tych kompetencji na organ wykonawczy. Jeżeli zatem wolą Rady Miasta jest skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to winna dać temu wyraz w uchwale będącej aktem prawa miejscowego (a nie kierownictwa wewnętrznego) - podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez nieuzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 6/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Niewątpliwie uchwała Rady Miasta w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta (...) do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę na zakres kompetencji powierzonych Prezydentowi Miasta (...) w zakresie określenia opłat za usługi związane z pochówkiem i za korzystanie z miejsc obiektów i urządzeń na terenie Cmentarza Komunalnego w (...), co nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w tym podustawowym akcie wykonawczym normy prawne mają charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób zachowania, a ponadto charakter powszechny na terenie gminy i wywoływać określone skutki prawne (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. II SA/Ol 60/19, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak słusznie twierdzi organ nadzoru skoro przepisy ustawy o gospodarce komunalnej dają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo określenia 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*

w formie aktu prawa miejscowego to uzasadnionym jest pogląd, iż przeniesienie tych kompetencji na organ wykonawczy ma również taki sam charakter prawny i winno to nastąpić w formie aktu prawa miejscowego, a nie kierownictwa wewnętrznego. Niewykonanie przez Radę Gminy w (...) obowiązku ogłoszenia uchwały w stosownym publikatorze powoduje, że uchwała ta jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Naruszenie polegające na braku publikacji zaskarżonej uchwały stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne bowiem z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.. Skutkuje bowiem niezyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV.200.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Jastrzębie-Zdrój uprawnienia do ustalenia opłat za korzystanie z toalet publicznych na terenie Miasta - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 stycznia 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego