



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 5235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.657.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr OR.0050.136.2024 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 3 czerwca 2024 r. zmieniającego Zarządzenie Nr OR.0050.32.2024 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w całości – jako sprzecznego z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Miasta Wisła wprowadził zmianę w Zarządzeniu Nr OR.0050.32.2024 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r. poz. 2193) dodając pkt 3 w § 1 o treści:

„3) za trwałe umieszczenie obcych obiektów i urządzeń: 0,20 PLN/m² rzutu poziomego umieszczonego obcego obiektu lub urządzenia”.

Jako podstawę prawną do podjęcia zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z uchwałą nr LXI/960/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 27 września 2023 r. w sprawie postanawiania 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 (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 7401 ze zm.).

Zarządzenie to zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 19 czerwca 2024 roku.

W ocenie organu nadzoru zarządzenie wydane zostało z istotnym naruszeniem prawa.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane”. Wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że przywołana w podstawie prawnej zarządzenia uchwała nr LXI/960/2023 Rady Miasta Wisła zawiera upoważnienie do określenia przez Burmistrza Wisły opłaty

za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na nieruchomościach Gminy Wisła zlokalizowanych poza pasem drogowym. Jednakże opłata określona w § 1 przedmiotowego zarządzenia ustalona została nie za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ale za zajęcie nieruchomości, do czego zresztą Burmistrz Miasta Wisła nie posiada kompetencji.

Wyjaśnić wypada, że zgodnie z treścią przepisu art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679):

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.

Jak wynika z treści podstawy prawnej, przedmiotowe zarządzenie wydane zostało w wykonaniu upoważnienia udzielonego Burmistrzowi uchwałą nr LXI/960/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 27 września 2023 r. w sprawie postanawiania 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 (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2023 r. poz. 7401 ze zm.), stanowiącej akt prawa miejscowego. Przepis § 1 teje uchwały stanowi, że:

1. Powierza się Burmistrzowi Miasta Wisła uprawnienie do postanawiania o:

1) wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła,

2) sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła – z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Powierzenie, o którym mowa w ust. 1, nie obejmuje postanawiania o wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła określonych:

1) Uchwałą nr XXIV/307/2016 Rady Miasta Wisła z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z dworca autobusowego na terenie miasta Wisła (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2016 r. poz. 6072);

2) Uchwałą nr XLIX/743/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarnej obowiązujących na cmentarzu komunalnym w Wiśle (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2022 r. poz. 7835);

3) Uchwałą nr LX/939/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2023 r. poz. 6407).

Zdaniem organu nadzoru wysokość opłat w § 1 zarządzenia ustalona została nie za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ale za zajęcie nieruchomości. Wydając przedmiotowe Zarządzenie Burmistrz wykroczył poza przyznane mu przez Radę Miasta Wisła upoważnienie i w efekcie wydał akt bez podstawy prawnej, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP i samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności zarządzenia w całości.

Niezależnie od powyższego, zarządzenie nie może ostać się w obrocie prawnym, gdyż w ocenie organu nadzoru wydane zostało z naruszeniem konstytucyjnej zasady stanowienia jasnego i przejrzystego prawa, a w konsekwencji również zasady zaufania obywateli do organów państwa (art. 2 Konstytucji RP). Jako naruszenie Konstytucji RP uznawać należy stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają na przewidzenie konsekwencji prawnych zachowań jednostki (podmiotów podobnych). Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie, i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. O istotności prawidłowej legislacji wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, w tym w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001,

nr 3, poz. 51, wyjaśnił, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83, zob. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK-A 2002 r., Nr 3, poz. 33).

Dodatkowo wskazać należy, że zarządzenie jest wewnętrznie sprzeczne. Z treści jego tytułu oraz pierwszej części § 1 wynika, iż Burmistrz dokonał ustalenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła. Jednak całościowa analiza treści § 1 Zarządzenia wykazała, iż w istocie Burmistrz ustalił opłatę za zajęcie bliżej nieokreślonych nieruchomości (umieszczenie na nich lub nad nim bliżej nieokreślonych obiektów i urządzeń), nie zaś za korzystanie z obiektów i urządzeń gminnych. Stąd też, w ocenie organu nadzoru, nie sposób ustalić, za co faktycznie opłata ta ma być pobierana, co jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywateli do organów państwa.

Ponadto, wskazać również należy, iż zarządzenie posługuje pojęciem niedookreślonym, jak „obce obiekty i urządzenia”, co również jest niedopuszczalne.

Powyżej opisane uchybienie 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 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; 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.0050.136.2024 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 3 czerwca 2024 r. zmieniającego Zarządzenie Nr OR.0050.32.2024 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła – 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