



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 kwietnia 2024 r.

WNP-O.4131.2.2024

### Wójt Gminy Ciechanów

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688); dalej: *u.s.g.*

#### stwierdzam nieważność:

zarządzenia Nr 7/2024 Wójta Gminy Ciechanów z dnia 9 lutego 2024 r. *w sprawie określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów w związku z Wyborami Samorządowymi 2024 roku*, w całości.

#### Uzasadnienie

W dniu 9 lutego 2024 r. Wójt Gminy Ciechanów wydał zarządzenie Nr 7/2024 *w sprawie określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów w związku z Wyborami Samorządowymi 2024 roku*.

Zarządzenie powyższe zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 18 marca 2024 r.

Jako podstawę prawną zarządzenia Wójt Gminy wskazał art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2023 poz. 344, z późn. zm.) i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 poz. 679) oraz uchwałę Nr XLVI/282/22 Rady Gminy Ciechanów z dnia 28 września 2022 r. *w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Ciechanów* i uchwałę Nr LIX/348/23 Rady Gminy Ciechanów z dnia 17 lipca 2023 r. *w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Ciechanów uprawnienia*

*do ustanowienia wysokości cen i opłat albo określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów.*

Pismem z dnia 28 marca 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Wójta Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr 7/2024.

W toku badania legalności zarządzenia stwierdzono, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 4 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej: *u.o.a.n.*) z uwagi na brak publikacji zarządzenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, pomimo, że ww. akt należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2023, poz. 344 z późn. zm., dalej: *u.g.k.*), 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. Uprawnienia te - na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy - mogą zostać powierzone organowi wykonawczemu tej jednostki (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Rada Gminy Ciechanów uchwałą Nr LIX/348/23 z dnia 17 lipca 2023 r. *w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Ciechanów uprawnienia do ustanowienia wysokości cen i opłat albo określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów* powierzyła Wójtowi Gminy Ciechanów uprawnienie do ustanowienia wysokości cen i opłat albo określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wykonując postanowienia ww. uchwały, Wójt Gminy Ciechanów zarządzeniem Nr 7/2024 określił sposób ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów w związku z Wyborami Samorządowymi 2024 roku.

W § 1 ww. zarządzenia Wójt Gminy Ciechanów postanowił:

„Odpłatność za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów w związku z agitacją wyborczą określa się następująco:

- 1) opłaty z tytułu najmu świetlicy wynoszą odpowiednio:
  - a) 400,00 zł od komitetu wyborczego za okres do 3 godzin, przy czym opłata za każdą następną rozpoczętą godzinę wynosi 200,00 zł.

- 2) opłata za zużyte media (tj. zużycie wody, gazu i energii elektrycznej) podczas spotkania ustalana jest w oparciu o rozliczenie stanu zużycia wody, gazu i energii elektrycznej, zawartego w protokole przekazania – odbioru świetlicy wiejskiej, według stawek obowiązujących Gminę w okresie objętym umową najmu”.

W zarządzeniu brak przepisu o sposobie lub terminie wejścia w życie zarządzenia. Tym samym uznać należy, że wolą organu wykonawczego było, aby zarządzenie weszło w życie w dniu wydania.

W ocenie organu nadzoru zarządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 2 *u.g.k.*, podobnie jak uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 *u.g.k.*, stanowią akty prawa miejscowego, a zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego. Akty te skierowane są bowiem do nieograniczonego kręgu adresatów (osób korzystających z usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego), a zawarte w nich normy mają charakter abstrakcyjny, gdyż znajdują zastosowanie w wielu powtarzalnych sytuacjach (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 stycznia 2023 r. Nr P-1.4131.5.2023.AA).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 sierpnia 2022 r.: *„Akty te mają bowiem charakter powszechnie obowiązujący, a ich adresatem, na którego nakładają określone obowiązki, nie jest sama administracja, lecz wszystkie podmioty prawa, zewnętrzne wobec administracji (por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15; wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 1022/10) (...) Dokonując kwalifikacji tego aktu, trzeba bowiem uwzględnić, że jego adresatem nie jest sama administracja (...) Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem zaskarżonego zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego obowiązywanie - w świetle art. 88 Konstytucji RP - zależy od jego ogłoszenia. Po myśli tego przepisu, warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). (...) Tym samym skoro zaskarżone zarządzenie ma cechy pozwalające zaliczyć je do aktów prawa miejscowego, to winno zostać opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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(...) Nie dochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego - poprzez nie zawarcie w zaskarżonym zarządzeniu regulacji przewidującej taką publikację, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy - zdaniem Sądu - o istotnym*

*naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia w całości” (sygn. akt III SA/WR 496/21).*

W ocenie organu nadzoru, istotna w przedmiotowej sprawie pozostaje nadto okoliczność, iż w wykonaniu uchwały Nr LIX/348/23 Rady Gminy Ciechanów z dnia 17 lipca 2023 r., Wójt Gminy Ciechanów uprzednio, zarządzeniem Nr 55/2023 z dnia 26 lipca 2023 r., określił już sposób ustalania cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów, nadając mu przy tym walor aktu prawa miejscowego. Oznacza to, że na podstawie upoważnienia przyznanego mocą uchwały Nr LIX/348/23 Wójt Gminy Ciechanów wydał 2 zarządzenia. Dotyczyły one tych samych obiektów, z tą różnicą, że pierwsze, tj. Nr 55/2023 odnosiło się do wszystkich świetlic wiejskich w Gminie Ciechanów nie określając celu, w jakim świetlica ma być wykorzystywana, zaś drugie, tj. Nr 7/2024, określało odpłatność za wynajem tychże świetlic wiejskich, ale w związku z agitacją wyborczą. W ocenie organu nadzoru takie różnicowanie odpłatności za wynajem świetlicy, w zależności od celu, w jakim będzie wykorzystywana, można uznać za dyskryminujące, a jak wynika z art. 32 ust. 1 *Konstytucji RP: Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.* Poza tym, przyjęte rozwiązanie, polegające na wydaniu dwóch odrębnych zarządzeń, regulujących odpłatności za te same obiekty w dwojaki sposób, może wprowadzać adresatów tych aktów w błąd. Tego rodzaju akty, mające, jak już wcześniej wskazano, charakter przepisów powszechnie obowiązujących, muszą być jasne, czytelne i nie mogą wprowadzać w błąd.

Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego (poprzez niezawarcie w zaskarżonym zarządzeniu regulacji przewidującej taką publikację), stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych, tj. art. 88 ust. 1 *Konstytucji RP* oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanego zarządzenia w całości.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, iż zarządzenie Nr 7/2024 zostało uchylone mocą zarządzenia Nr 11/2024 z dnia 1 marca 2024 r. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza bowiem nieważność przedmiotowego zarządzenia *ex tunc*, co oznacza, że akt prawny jest nieważny od początku. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „*Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (OTK 1994, Nr 2, poz. 44) stwierdził, że skarga na uchwałę rady gminy jest dopuszczalna także, gdy uchwała taka została zmieniona lub uchylona, ale może być*

*stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę lub uchylenie (...) Odmienne są bowiem skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza jej wyeliminowanie ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta (...) Ma to znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).*

*Art. 91 ust. 1 u.s.g. stwierdza: 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. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny: „Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenie Wójta Gminy Ciechanów Nr 7/2024, istotnie narusza prawo i jako sprzeczne z prawem, jest nieważne w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie zarządzenia w całości z mocy prawa.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/