

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI**

PNIK-I.4131.210.2026

Łódź, 31 marca 2026 r.

Burmistrz Łasku

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności zarządzenia Nr 327/2025 Burmistrza Łasku z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi świadczone przez Centrum Sportu i Rekreacji w Łasku, które wpłynęło do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 26 marca 2026 r.

Uzasadnienie

Wątpliwości organu nadzoru budzi § 4 ust. 5 przedmiotowego zarządzenia zgodnie z którym „Zarządzenie podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Łasku oraz w inny sposób zapewniający jego powszechną dostępność”. Analizując treść tegoż zarządzenia należy uznać, że decydujące znaczenie dla kwalifikacji prawnej tego aktu miał charakter norm prawnych w nim zawartych, ich adresaci oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Analiza postanowień zarządzenia pozwala na przyjęcie, że na podstawie przedmiotowego aktu doszło do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat za korzystanie z usług Centrum Sportu i Rekreacji w Łasku, adresaci zarządzenia określani zostali w sposób generalny (normy zawarte w akcie zdefiniowały adresata poprzez wskazanie określonych cech, a nie wymienienie z nazwy), zaś normy prawne miały charakter abstrakcyjny regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Adresatem norm zawartych w

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zarządzeniu nie jest sama administracja (podmiot zarządzający Centrum Sportu i Rekreacji), gdyż skierowane jest ono również do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (zewnętrzny charakter). Zarządzenie to reguluje w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z korzystaniem z pływalni, obciążając tymi opłatami w sposób wiążący podmioty zewnętrzne wobec administracji, chcące korzystać z pływalni oraz abstrakcyjny - bo nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ma też charakter normatywny - bo zawiera postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

Tym samym zarządzenie Nr 327/2025 Burmistrza Łasku w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi świadczone przez Centrum Sportu i Rekreacji w Łasku może naruszać art. 4 ust. 1 i 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).

Wątpliwości organu nadzoru budzi również § 2 zarządzenia, ponieważ opłaty za korzystanie z pływalni w ramach programu „Łaska Karta Mieszkańca” nie zawierają podatku VAT. Wprawdzie jeżeli chodzi o kwestię definicji „ceny” i „opłaty”, to pojęcia te nie zostały zdefiniowane w ustawie o gospodarce komunalnej, a jednocześnie w polskim porządku prawnym brak jest też definicji „opłata”, choć nazwa ta występuje w wielu odmiennych nazwach, takich jak opłata miejscowa itp., które są regulowane w ustawach szczególnych (np. ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych). Natomiast pojęcie ceny zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), gdzie zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 tej ustawy przez pojęcie ceny należy rozumieć „wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę” (ust. 1 pkt 1); „W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową” (ust. 2). Przekuwając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, trzeba stwierdzić, że w polskim porządku prawnym brak jest definicji „opłaty”, to analizując rolę w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), należy przyjąć, że opłaty w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie są żadną opłatą, o której jest mowa we wspomnianej wyżej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Opłaty na tle omawianego art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oznaczają dokładnie to samo, co ceny w rozumieniu tegoż przepisu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 w zawiązku z ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej organ wykonawczy gminy jest uprawniony do ustalenia 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 organ wykonawczy gminy, dokonując ustaleń w tym zakresie jest zobowiązany do uwzględnienia obciążenia z tytułu podatku od towarów i usług. Ustalona zatem przez Burmistrza Łasku opłata za

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

korzystanie z pływalni w ramach programu „Łaska Karta Mieszkańca” zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić za towar lub usługę, a w cenie powinien zostać uwzględniony podatek od towarów i usług. Tym samym regulacje § 2 zarządzenia mogą pozostawać w opozycji do art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług.

Powyższe zastrzeżenia znalazły potwierdzenie w judykaturze - vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 września 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 466/23.

Organ nadzoru ma wątpliwości, czy Burmistrz Łasku działający na podstawie uchwały Nr XXXII/443/06 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 8 lutego 2026 roku w sprawie upoważnienia Burmistrza Łasku do ustalania wysokości cen i opłat za świadczone usługi przez Centrum Sportu i Rekreacji w Łasku miała prawo do zawarcia regulacji znajdujących się w § 3 zarządzenia - Zasady korzystania z usług. Zasady z korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny zostać określone przez Radę Miejską w Łasku w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 1 ust. 10 zarządzenia, ponieważ regulacje tam zawarte wykluczają z preferencyjnego korzystania z pływalni przez dzieci, młodzież, czy też dorosłych zrzeszonych w innych związkach sportowych m.in. w Polskim Związku Pięcioboju Nowoczesnego, Polskim Związku Triathlonu, w których pływanie jest obowiązkową dyscypliną sportu i innych polskich związkach sportowych oraz organizacje prowadzące działalność non profit w zakresie kultury fizycznej.

Wobec powyższego, w terminie 10 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres e - Doręczeń: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Rada Miejska w Łasku

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.