



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2305

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.84.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LV.708.2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługę komunalną odbioru nieczystości płynnych ze zbiorników szczelnych oraz osadników z przydomowych oczyszczalni ścieków.

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LV.708.2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 kwietnia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 w zw. 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), **poprzez brak publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i ustalenie wejścia w życie uchwały bez vacatio legis przewidzianego dla aktów prawa miejscowego**, oraz art. 6 ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), **poprzez zróżnicowanie stawek opłat od czynników nieprzewidzianych w ustawie**.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do przyjęcia, że przedmiotowa uchwała nie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 ww. 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.

„Pomimo braku definicji legalnej aktu prawa miejscowego, doktryna i orzecznictwo wypracowały pogląd (...), że "kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ, stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. ISA 2160/01 opubl. Lex nr 81756)” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 568/12)

Przenosząc przytoczone uwagi na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że normy zawarte ww. uchwale noszą w sobie cechy generalności i abstrakcyjności, a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną jej adresatów. Należy wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Zatem tego rodzaju akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom – członkom społeczności lokalnej - zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 93/09).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21 „uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowią akty prawa miejscowego. Mają one charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten, stanowiący lex specialis wobec regulacji ustrojowych, tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki NSA: z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 2990/17, LEX nr 2455184; z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16, LEX nr 2374152)”.

Z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) wynika, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Tym samym skoro przedmiotowa uchwała stanowi akty prawa miejscowego, to winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 przywołanej ustawy. Przedmiotowa uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego – w § 3 uchwały wskazano jedynie, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Brak zatem należytej publikacji uchwały stanowi wadę powodującą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi ogłoszenia, a który nie zostaje przekazany do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważny, albowiem nieważność dotyczy nie tylko jego postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości tego aktu, gdyż w związku z jego nieopublikowaniem nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1055/19). Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego przy tym warunek jego wejścia w życie, świadczy 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 30/20). Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego stanowi zatem istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie ich nieważności (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 235/21).

Dodatkowo należy zauważyć, że jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ustaliła konkretną wysokość opłat za usługi wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, świadczone przez zakład komunalny gminy” (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 1050/12).

Stawka ta nie może jednak zostać ustalona w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz obowiązującej na terenie gminy uchwały w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W przedmiotowej uchwale rada uzależniła wysokość opłaty od pojemności wozu asenizacyjnego, a zatem w sposób sprzeczny z art. 6 ust. 4 i 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które określają kryteria różnicowania stawek opłat. Zgodnie z art. 6 ust. 4 tej ustawy rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Z kolei przepis art. 6 ust. 4a ustawy upoważnia radę gminy do zróżnicowania stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odpowiednio odległości od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnej, a także właściwości nieczystości ciekłych.

Mając na uwadze regulacje art. 6 ust. 4 i 4a ustawy należy przyjąć, iż kryterium jakie rada może zastosować obniżając bądź różnicując górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych, ustawodawca określił w sposób jednoznaczny i może je stanowić jedynie: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległość od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych (uprawnienie do zastosowania zróżnicowanych stawek), a także selektywna zbiórka i odbiór tych odpadów (obowiązek zastosowania niższych stawek opłat); w odniesieniu do nieczystości ciekłych przesłankę taką stanowi także: odległość od stacji zlewnej bądź właściwości nieczystości ciekłych. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie szerszej delegacji dla rady gminy. Podstawową zasadą działania organów administracji publicznej, w tym również organów jednostek samorządu terytorialnego, jest działanie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w przypadku, gdy rada określa i różnicuje stawki opłat za określone usługi, nie może stosować kryteriów innych, niż te wskazane przez ustawodawcę.

Tym samym także ustalając wysokość opłaty za usługę komunalną polegającą na odbiorze nieczystości płynnych ze zbiorników szczelnych oraz osadników z przydomowych oczyszczalni ścieków, Rada Miejska powinna uwzględnić obowiązujące górne stawki opłat za tego rodzaju usługi.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że w obrocie prawnym nadal pozostaje uchwała nr XX/287/2020 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Supraśl oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (zmieniona uchwałą nr XXXV/448/2022 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 24 marca 2022 r.), która w § 2 określa górną stawkę opłaty ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych **w wysokości 60 zł za 1 m³**.

W załączniku do uchwały Nr LV.708.2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 marca 2024 r. przewidziano natomiast: *Stawki opłat za usługę komunalną odbioru nieczystości płynnych ze zbiorników szczelnych oraz osadników z przydomowych oczyszczalni ścieków:*

1. *Opłata za odbiór nieczystości płynnych wozem asenizacyjnym o pojemności do 6 m³*
- *zbiornik szczelny lub osadnik z przydomowej oczyszczalni ścieków - 200 zł brutto*
2. *Opłata za odbiór nieczystości płynnych wozem asenizacyjnym o pojemności do 12 m³*
- *zbiornik szczelny lub osadnik z przydomowej oczyszczalni ścieków - 300 zł brutto.*

Tego rodzaju opłata jest niezależna od ilości nieczystości ciekłych (m³), które zostaną odebrane, co powoduje, że opłata poniesiona przez mieszkańca może być wyższa niż 60 zł za 1 m³.

W obrocie prawnym funkcjonują zatem dwie uchwały które w sposób odmienny regulują kwestię ustalania wysokości opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr LV.708.2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 marca 2024 r.

Końcowo należy zwrócić uwagę, że w uchwale organ stanowiący posługuje się pojęciem „zbiorników szczelnych”, które nie występuje w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w której mowa jest o „zbiornikach bezodpływowych”. Zapisy uchwały nie powinny modyfikować nazewnictwa przyjętego przez ustawodawcę, bowiem może być to mylące dla adresatów normy prawnej. Posługiwanie się pojęciami, które nie występują w ustawie może powodować, że adresat normy prawnej pozostanie w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Prawodawca powinien natomiast stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń