



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 grudnia 2023 r.

Poz. 7597

Sygn. akt II SA/Lu 389/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 sierpnia 2023r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Joanna Cylc – Malec (sprawozdawca)
Sędziowie Sędzia WSA Jacek Czaja
Asesor sądowy Brygida Myszyńska - Guziur

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 29 sierpnia 2023r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Nr LVI/415/22 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 grudnia 2022 r.

w przedmiocie ustalenia opłaty za odbiór i transport nieczystości ciekłych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Sygn. akt II SA/Lu 389/23

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł w dniu 27 kwietnia 2023r. (data wpływu) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40), dalej jako „u.s.g.” skargę na uchwałę Nr LVI/415/22 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 grudnia 2022r. w sprawie ustalenia opłaty za odbiór i transport 1m³ nieczystości ciekłych z gospodarstw domowych na terenie Gminy Puchaczów na rok 2023 domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości.

Wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023r., poz. 259), dalej jako „p.p.s.a.”.

Sporna uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679), dalej jako „u.g.k.”

W § 1 spornej uchwały wskazano: „Ustala się opłatę od mieszkańca Gminy Puchaczów na rzecz spółki komunalnej Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o. o. z siedzibą w Puchaczowie za odbiór i transport ścieków odbieranych ze zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na terenie Gminy Puchaczów i dowożonych zestawem asenizacyjnym do oczyszczalni ścieków w celu ich oczyszczenia w wysokości 4,02 zł/m + podatek VAT zgodnie z obowiązującą stawką.” Jednocześnie w § 4 postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie z dniem uchwalenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023r”.

W ocenie Wojewody przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie mógł być podstawą do podjęcia zaskarżonej uchwały. Wprawdzie sprawy kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.), a z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. wynika, że 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, to jednak sporny przepis ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej (tak np. wyrok WSA w Olsztynie z 24 lutego 2011r., sygn. akt II SA/OI 57/11).

Normy szczególne, regulujące zasady i warunki realizacji przez gminę zadań własnych w zakresie utrzymania czystości i porządku, w tym usuwania nieczystości ciekłych zawiera ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022r. poz. 2519, ze zm.), dalej jako „u.c.p.g.”. Ustawodawca przyjął w niej odmienne w porównaniu z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. rozwiązania prawne w zakresie zasad ustalania opłat za świadczone w tym zakresie usługi komunalne. Rozwiązania te zostały sformułowane w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b i art. 6 ust. 1 u.g.k.. Wynika z nich, że właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączyć nieruchomość do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku, gdy budowa takiej sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, mają obowiązek wyposażyc nieruchomość w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków, gromadzić nieczystości w takich zbiornikach bezodpływowych oraz pozbywać się zebranych nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Pozbywając się nieczystości, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę m.in. opróżniającą zbiorniki bezodpływowe przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Jednocześnie przepis art. 6 ust. 2 u.g.k. przewiduje, że rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz usuwania nieczystości ciekłych (...). Wyjaśnił, że uchwała rady gminy w przedmiocie określenia górnych stawek takich opłat wyznacza jedynie sposób określenia ceny w umowie, natomiast nie służy do ustalania sztywnej stawki opłaty za odbiór i transport nieczystości ciekłych. Cena nie może więc być wyższa od określonej w uchwale, choć może być niższa. Istota górnej stawki opłaty jest tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać podmiot świadczący usługi w tym zakresie. Podkreślił, że wysokość opłaty wynika z umowy pomiędzy przedsiębiorcą lub gminną jednostką organizacyjną świadczącą usługi w tym zakresie.

Wojewoda wskazał, że Rada Gminy Puchaczów podjęła uchwałę na podstawie tego właśnie przepisu w dniu 29 grudnia 2022r., Nr LVI/415/22 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. W § 2 ust. 1 tej uchwały Rada Gminy ustaliła górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 40,00 zł brutto za 1m³. Przepisy tej uchwały będą miały zastosowanie do Zakładu Gospodarki Komunalnej jako podmiotu świadczącego usługi w tym zakresie i mają zapobiegać naruszaniu zasady równości stron przy zawieraniu przez ZGK umów z właścicielami nieruchomości.

Zdaniem Wojewody, nie sposób przyjąć, że rada gminy jest uprawniona zarówno do określenia górnych stawek opłat za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, jak i sztywnej stawki opłaty za taką usługę, gdyż w takim przypadku przepis art. 6 ust. 2 u.c.p.g. nie miałby znaczenia prawnego.

Ponadto Wojewoda stwierdził, że sporna uchwała, przewidująca w § 4 wejście w życie „z dniem uchwalenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023r.” jest także sprzeczna z art. 4 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 2019r, poz. 1461). Uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu ma charakter generalny, abstrakcyjny, a więc jest aktem prawa miejscowego. Warunkiem wejścia w życie takiego aktu jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym - powszechnie obowiązującym - bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi

w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2). Przepis art. 13 ww. ustawy zawiera zaś katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13 pkt 2 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. Określenie przez Radę Gminy Puchaczów, jako terminu wejścia w życie uchwały - dnia jej uchwalenia, z pominięciem jej ogłoszenia, jest istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2020r., sygn. akt III SA/Wr 57/20).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Puchaczów uznała skargę i stanowisko Wojewody Lubelskiego w niej wyrażone za zasadne i wyjaśniła, że w dniu 25 kwietnia 2023r. uchwałą Nr LIX/447/23 uchyliła zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga została uwzględniona, choć nie wszystkie zarzuty w niej podniesione są trafne.

Przede wszystkim należy wyjaśnić, że uchylenie zaskarżonej uchwały jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę. Organ w ramach autokontroli może taki akt jedynie zmienić lub go uchylić, a uchylenie uchwały nie ma skutku *ex tunc* to jest od chwili jego podjęcia, co oznacza, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (*ex tunc*) są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty jej uchylenia. Faktycznie skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, a więc zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Tym samym sąd administracyjny sięga swoim orzeczeniem do chwili wydania kontrolowanego aktu, co oznacza, że uchylenie uchwały przez organ przed wydaniem wyroku przez sąd w takiej sprawie nie jest przeszkodą dla rozpoznania skargi na tę uchwałę i ewentualnego stwierdzenia jej nieważności (zob. postanowienie NSA z dnia 5 października 2019 r., sygn. akt I OZ 889/18; wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt I SA/Op 368/18).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Dla porządku Sąd przytacza jego treść: *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.*

Trafnie uznał Wojewoda Lubelski, że uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Kwestia ta budziła spory w orzecznictwie, aktualnie pogląd o powszechnym charakterze tego aktu jest dominujący. Przepis ten zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie. Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (zob. przytoczony przez Wojewodę wyrok WSA w Poznaniu z 21 listopada 2021r., sygn. akt III SA/Po 774/21 i liczne wyroki w nim wskazane, a także np. wyrok NSA z 16 stycznia 2018r., sygn. akt II OSK 2868, wyrok WSA w Poznaniu z 19 listopada 2021r., sygn. akt III SA/Po).

W konsekwencji Wojewoda Lubelski zasadnie stwierdził, że sporna uchwała podjęta w trybie tego przepisu powinna zostać opublikowana. Obowiązek ten wynika z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1461), który przewiduje, że 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. Z kolei z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Tym samym skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to

powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jak wskazuje Wojewoda- nie miało miejsca, gdyż Rada Gminy w § 4 uchwały określiła, że „*uchwała wchodzi w życie z dniem uchwalenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023r.*” Jest to istotna wada, naruszająca normy konstytucyjne (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) skutkująca stwierdzeniem jej nieważności w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2020r., sygn. akt III SA/Wr 30/20; wyroki WSA w Kielcach z dnia 19 lutego 2020r., sygn. akt II SA/Ke 1055/19 i z dnia 24 marca 2021r., sygn. akt II SA/Ke 235/21; wyrok WSA w Białymstoku z 30 grudnia 2021r., sygn. akt II SA/Bk 597/21).

Z przedstawionych powodów skarga została przez Sąd uwzględniona.

Natomiast Sąd nie podziela stanowiska Wojewody Lubelskiego co do tego, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie stanowi podstawy prawnej ustalania „sztywnej stawki opłaty” za odbiór i transport nieczystości ciekłych. Zdaniem Wojewody, rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia w uchwale górnej granicy stawki takiej opłaty na podstawie przepisu szczególnego tj. art. 6 ust. 2 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem - *Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Zgodnie zaś z ust.1 - Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązki określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub, 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.*

W kwestii kolizji art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. i art. 6 ust. 2 u.c.p.g. wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2013r., sygn. akt II GSK 1050/12. Stwierdził, że zakres stosowania tych przepisów jest różny. Na podstawie art. 6 ust. 2 u.c.p.g. nie jest możliwe ustalenie konkretnej wysokości opłaty za świadczenie usługi komunalnej przez jednostkę organizacyjną gminy, zaś art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie upoważnia rady gminy do ustalania wysokości maksymalnych cen (opłat), ani konkretnych cen dla podmiotów innych niż gminne jednostki organizacyjne, nie wprowadza też zakazu ustalania przez radę gminy takiej ceny za usługi świadczone przez gminną jednostkę organizacyjną. Wnioski takie wypływają z analizy gramatycznej powołanych przepisów i uzasadniają stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 u.c.p.g. nie stanowi *lex specialis* względem art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., co oznacza, że rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwał na podstawie obu tych przepisów.

Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę podziela ten pogląd.

Rada Gminy podjęła tego samego dnia tj. 29 grudnia 2022r. dwie uchwały:

Pierwszą Nr LVI/411/22 na podstawie art. 6 ust. 2 i 4 u.c.p.g. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. W § 1 określiła górne stawki opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych, a w § 2 ust. 1 ustaliła górne stawki opłat za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 40,00 zł brutto za 1m³.

Z kolei drugą uchwałę (zaskarżoną) – Rada podjęła na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. ustalając opłatę do mieszkańca Gminy Puchaczów na rzecz spółki komunalnej Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o. o. z siedzibą w Puchaczowie za odbiór i transport ścieków odbieranych ze zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na terenie Gminy Puchaczów i dowożonych zestawem asenizacyjnym do oczyszczalni ścieków w celu ich oczyszczenia w wysokości 4,02 zł/m + podatek VAT zgodnie z obowiązującą stawką. Rada Gminy określiła więc w ten sposób cenę za usługę komunalną użyteczności publicznej polegającej na odbiorze ścieków pojazdem asenizacyjnym, wykonywaną przez podległy gminie zakład budżetowy nieposiadający osobowości prawnej (ZGK). W uchwale wyraźnie wskazano, że ustalona cena usługi ma być stosowana przez konkretny podmiot (ZGK).

W ocenie Sądu, pomiędzy tymi dwiema uchwałami nie zachodziła sprzeczność, ponieważ pierwsza z nich została skierowana (co wprost wynika z jej nazwy – „*uchwała w sprawie....*”) do tych właścicieli

nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Chodzi więc o tych, którzy nie zostali objęci systemem gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z rozdziałem 3a u.c.p.g., czyli właścители tych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, i na których znajdują się np. warsztaty, firmy, urzędy itp. tak: W. Radecki w Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, WolterKluwer, 4.wydanie, Warszawa 2012, s. 197). Natomiast druga została skierowana do wszystkich mieszkańców („ustala się od mieszkańca”) Gminy i dotyczy usługi odbioru ścieków pojazdem asenizacyjnym świadczonej przez konkretny podmiot tj. przez ZGK.

Pomimo tego, że w powyższej kwestii Sąd nie podziela stanowiska Wojewody Lubelskiego, to z uwagi na brak publikacji zaskarżonej uchwały w dzienniku urzędowym, Sąd stwierdził jej nieważność stosownie do art. 147 p.p.s.a.

Dodać należy, że sprawa została rozpatrzona w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. na wniosek organu wobec braku sprzeciwu Rady Gminy.