

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR-I.4131.55.2019.ABEJ

z dnia 22 marca 2019 r.

Rada Gminy Stare Kurowo

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) stwierdzam nieważność uchwały Nr IV.22.2019 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie: wysokości opłaty za zrzut 1m³ ścieków komunalnych dowożonych na oczyszczalnię ścieków w Starym Kurowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 lutego 2019 r. Rada Gminy Stare Kurowo podjęła uchwałę Nr IV.22.2019 w sprawie: wysokości opłaty za zrzut 1m³ ścieków komunalnych dowożonych na oczyszczalnię ścieków w Starym Kurowie. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 1496 z późn. zm) w zw. z art. 6 ust. 1, ust. 2 i ust.6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.) w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017r., poz. 1523 ze zm.).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miejska powołała m. in. przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z tym przepisem 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. W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła opłatę za zrzut 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych na stację zlewną znajdującą się na oczyszczalni ścieków w Starym Kurowie w wysokości 5,70zł (netto) plus podatek VAT (8%).

Tymczasem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje - w art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3b - że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, wykonując obowiązek pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. (art. 6 ust. 2 ustawy).

Alternatywą wobec zawarcia umowy jest wykonywanie przez właściciela nieruchomości obowiązku przy udziale gminy, która - zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - jest obowiązana zorganizować opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów.

Oznacza to, że rada gminy może zrealizować jedynie normę kompetencyjną pozwalającą na ustalenie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie (art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), nie jest natomiast władna ustalenia stawki za odbiór ścieków dowożonych do oczyszczalni ścieków.

Stanowisko takie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 202/12, stwierdza: Brak jest podstawy prawnej, aby rada gminy ustalała stawki opłat za wywóz odpadów komunalnych, usuwanie nieczystości płynnych i ich transport w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej (por. również wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 782/10).

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej są aktami prawa miejscowego. Tymczasem w § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 01 marca 2019 roku i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty". Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, iż Rada nie zakwalifikowała uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru kwalifikacja taka istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej i art. 4 i 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest - zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP - ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłoszenia przewidziane są w ustawie, co również - w art. 88 ust. 2 - przewiduje Konstytucja RP. Realizacja tej normy odsyłającej następuje w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która - w art. 13 pkt 2 - ustala, że miejscem urzędowego ogłoszenia aktów prawa miejscowego stanowiących przez organ stanowiący gminy jest wojewódzki dziennik urzędowy.

W oparciu o art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ustawa o samorządzie gminnym określa więc jednoznacznie katalog gminnych aktów prawa miejscowego. W obowiązujących przepisach prawa nie ma definicji legalnej aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie podjęto próbę zdefiniowania wyżej wymienionego pojęcia. Reprezentatywny wydaje się pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05, iż "Nie ma ustawowej definicji "aktu prawa miejscowego", lecz nie ulega wątpliwości, iż za prawo miejscowe mogą być uznane jedynie przepisy mające charakter norm prawnych. Akty prawa miejscowego, czyli przepisy obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności (generalności) i abstrakcyjności. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji". - tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 listopada 2010r., sygn. akt II SA/Go 669/10.

Przedmiotową uchwałę Rada podjęła m. in. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gdzie: organ stanowiący gminy może postanowić 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 - co dokonywane jest aktem prawa miejscowego. Należy bowiem stwierdzić, że ceny (opłaty) ustalone w uchwale, wiążą zarówno podmioty świadczące usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, jak i usługobiorców, a zatem mają charakter powszechnie obowiązujący (podobnie opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego są powszechnie obowiązujące, bowiem wiążą te podmioty, które obiekty i urządzenia udostępniają, jak i wszystkich destynatariuszy). Oznacza to, że wszystkie uchwały stanowiące na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej są aktami prawa miejscowego. Stanowisko to jest prezentowane w literaturze prawa administracyjnego oraz zgodne z dominującymi w ostatnim czasie poglądami judykatury (np.: Uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy mają charakter normatywny, w

związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążą wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 226/18., a także : Skutkiem uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej jest zobowiązanie wszystkich podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, jak i każdego użytkownika urządzeń użyteczności publicznej lub odbiorcę usług z tego zakresu do stosowania konkretnego świadczenia finansowego. Adresaci uchwały podjętej na podstawie tego przepisu nie są indywidualnie określani, lecz każda jednostka wykonująca gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym tego pojęcia oraz każdy podmiot korzystający z ich usług- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I GSK 548/18).

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa, jakie akty publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym, są to między innymi akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (art. 13 pkt 2). Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). O kwalifikacji danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego nie decyduje sam fakt podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, ale jego cechy materialne i formalne. Należy brać tu pod uwagę charakter ustanawianych norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Chodzi tu o normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, Lex nr 81765).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt