

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.59.2023.ACze

z dnia 2 czerwca 2023 r.

Rada Miejska w Świebodzinie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/702/2023 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę Nr LIII/702/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (dalej uchwała). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że narusza ona prawo w sposób istotny tj.: art. 14 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej jako u.s.g.) w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997r. Nr 78 poz 483). Naruszenie prawa polega na przekazaniu do organu nadzoru oraz do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego aktu niezgodnego z treścią uchwały podjętej na sesji Rady Miejskiej w Świebodzinie. Został on ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 16 maja 2023 r. pod poz. 1411.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. „uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Z kolei zgodnie z art. 90 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. „Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.” Brak jest zarówno legalnej, jak i doktrynalnej definicji uchwały, stąd nie da się precyzyjnie i jednoznacznie zdefiniować pojęcia uchwały organu samorządowego. Odwołując się jednakże do gatunkowych, powszechnie występujących cech uchwały, można przyjąć, iż uchwałą organu samorządowego jest taka forma działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej, o charakterze lokalnym (gminnym, powiatowym lub regionalnym) będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym (por. Andrzej Szewc, Tomasz Szewc - Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego, Difin Warszawa 1999r., s. 49). Uchwała organu kolegialnego jest aktem woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu, tj. z chwilą, w której za przyjęciem uchwały zgłasza wymaganą prawem liczbą członków organu. Dowodem na to, że głosowanie nad przyjęciem uchwały się odbyło jest protokół posiedzenia organu, w którym w szczególności podaje się wynik głosowania.

Do organu nadzoru został przesłany akt o następującej treści:

„Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 6 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519) uchwała się co następuje:

§ 1. W uchwale Rady Miejskiej w Świebodzinie nr XXIII/331/2020 z dnia 26 listopada 2020r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy Świebodzin (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz. 2852) wprowadza się następujące zmiany:

1) §2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Określa się górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie:

1. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w wysokości 50 zł za 1 m³;

2. opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych w wysokości 350zł.”

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Świebodzina.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.”

Akt ten różni się od uchwały podjętej na sesji w zakresie brzmienia § 2 ust. 1 i ust. 2:

„§ 2. Określa się górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie:

1. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w wysokości 50 zł za 1 m³ brutto;

2. opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych w wysokości 350 zł za 1 m³ brutto”.

Ustalenia organu nadzoru zostały zainicjowane wnioskiem Zastępcy Burmistrza Świebodzina BR.0711.4.2023.DS z 17 maja 2023 r., w którym zwrócono się do Wojewody Lubuskiego o sprostowanie błędów w ogłoszonej uchwale, a następnie zostały potwierdzone wyciągiem z protokołu sesji Rady Miasta w Świebodzinie i projektem uchwały z dnia 18 kwietnia 2023 r.

Należy podkreślić, iż w ocenie organu nadzoru nie jest możliwe sprostowanie przedmiotowej uchwały na mocy art. 17 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz 1461). Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 ww. ustawy: „Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego.” Z kolei art. 17 ust. 4 ww. ustawy stanowi, iż: „Organy wydające dzienniki urzędowe inne niż wymienione w ust. 3 prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach.” A zatem, możliwe jest tylko sprostowanie, które nie prowadzi do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego i dotyczy błędów popełnionych przez organ wydający dziennik.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt 1501/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie w trybie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, mogą być prostowane jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Sprostowanie błędu polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku. Można zatem w trybie art. 17 sprostować wyłącznie błędy popełnione przez organ wydający dziennik urzędowy, który sam dokonuje ich usunięcia (sprostowania). Błędy organu podejmującego dany akt, czyli np. przekazanie do publikacji aktu niezgodnego z przyjętym, nie podlegają sprostowaniu w oparciu art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Warszawa 2010; G. Wierczyński: Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego, Warszawa 2008; S. Wronkowska, M. Zieliński: Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004; P. Radzewicz: O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 55; wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 880/11, LEX nr 1152191 i z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 343/10, ONSAiWSA 2011/6/108). Skoro zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy błąd powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego przed przekazaniem aktu do publikacji, nie było podstaw do jego sprostowania w trybie art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy zaznaczyć, że akty prawa miejscowego - a takim aktem jest uchwała podjęta na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - stanowią przepisy

prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). W wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtować może sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów. Aktowi opublikowanemu w dzienniku urzędowym przysługuje domniemanie legalności. Tym samym, należy uznać, iż niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), jak również praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Go 234/12, publ. CBOSA).

Wobec zaistniałej sytuacji, w ocenie organu nadzoru, uchwałę Nr LIII/702/2023 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 27 kwietnia 2023 r. w wersji przesłanej do organu nadzoru i ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego pod poz. 1411 należy uznać za sprzeczną z prawem tj. z art. 14 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP i stwierdzić jej nieważność w całości. Wbrew jej nazwie, nie jest ona bowiem uchwałą Rady Miejskiej w Świebodzinie.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli