



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 lutego 2016 r.

Poz. 1033

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.8.1.2016.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 23 lutego 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XIV/105/16 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za przyjęcie i utylizację nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych na punkcie zrzutu ścieków przy oczyszczalni w Wolbromku.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Bolkowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r. uchwałę w sprawie ustalenia opłat za przyjęcie i utylizację nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych na punkcie zrzutu ścieków przy oczyszczalni w Wolbromku – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 2 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 2015 r., poz. 1484 ze zm.).

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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.

Ustalenie wysokości opłaty 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 destinariuszy). 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 (porównaj np.: wyrok WSA z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Op 82/14, LEX nr 1453021; wyrok

NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13, LEX nr 1418773; wyrok WSA z dnia 8 maja 2013 r., III SA/Wr 73/13, LEX nr 1436169; wyrok WSA z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Kr 1573/11, LEX nr 1138538; wyrok WSA z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Kr 1572/11, LEX nr 1138537; wyrok WSA z dnia 26 maja 2011 r., IV SA/Po 185/11, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Go 202/11, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1263/10, LEX nr 753483; wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1133/10, LEX nr 707804; wyrok WSA z dnia 25 października 2010 r., III SA/GI 1364/10, LEX nr 756479; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., II GSK 273/09, LEX nr 596707; wyrok WSA z dnia 15 grudnia 2008 r., III SA/GI 1083/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05, LEX nr 201433; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 r., SA/Wr 1415/01, LEX nr 51440).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 oraz 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: „1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jest obowiązkowe.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyspozycja § 4 uchwały Rady Miejskiej w Bolkowie nr XIV/105/16 nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa, które wskazano powyżej. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Należy mieć również na uwadze, iż zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 oraz z 2014 r. poz. 1662), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wskazane ustalenia nie budzą wątpliwości również w orzecznictwie sądów administracyjnych, które jednoznacznie wskazuje, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla

jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został ogłoszony zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego (nie ma mocy obowiązującej). Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych (porównaj: wyrok WSA z dnia 1 października 2009 r., III SA/Wr 282/09, LEX nr 569904).

Oznacza to, że akt prawa miejscowego, którego wejścia w życie nie uzależniono od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, lecz przyjęto w jego treści, że wchodzi w życie z dniem podjęcia (a tak przewiduje § 4 uchwały) narusza powoływane wyżej przepisy Konstytucji RP oraz ustaw.

Podsumowując należy stwierdzić, iż uchwała Nr XIV/105/16 Rady Miejskiej w Bolkowie nie przewidziała publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz odpowiedniego *vacatio legis*. Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*K. K. Zieliński*