



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6180

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.784.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr XL/598/2022 Rady Miasta Ustroń z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Ustroń uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Ustroń uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2022 roku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) 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. Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Organ nadzoru podziela wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisko co do uchwał wydanych w trybie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, a mianowicie że mają one charakter prawa miejscowego, pomimo braku *expressis verbis* wyrażenia tego przymiotu w treści przepisu. Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Charakter prawny aktu prawa miejscowego wynika z mocy wiążącej regulacji uchwały. 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 (por. wyrok NSA z 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13). Przyjąć zatem należy, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mają 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 (wyrok NSA z 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2990/17). Skoro prawnie dopuszczalnym jest regulowanie wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego, to tym bardziej należy nadać taki status rozstrzygnięciu o przeniesieniu tych kompetencji na organ wykonawczy (art. 4 ust. 2 ustawy).

Dodać tutaj trzeba, że zarządzenia tego organu wydane w ramach przekazanych kompetencji dzielą los prawny uchwał wydawanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z § 4 uchwały *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Zatem Rada prawidłowo zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do aktów prawa miejscowego.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem. W § 2 uchwały Rada Miasta Ustroń wskazała, że *Traci moc uchwała nr XV/171/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Ustroń uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat*. Tymczasem, jak wynika z treści uchwały Nr XV/171/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 25 lutego 2016 r., uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia. Nie zawierała ona zatem regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powoduje nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP tj. zasadę pewności prawa i wywodzoną z niej zasadę poprawnej legislacji, jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadę legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Niezastosowanie się zaś Rady Miasta do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Reasumując przepis § 2 uchwały stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XL/598/2022 Rady Miasta Ustroń z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Ustroń uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy