



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lutego 2023 r.

Poz. 1346

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.110.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/376/22 Rady Gminy Brenna z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za ścieki komunalne dowożone do gminnej stacji zlewnej zlokalizowanej przy ul. Wyzwolenia 34 w Brennej, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Brenna ustaliła opłatę za ścieki komunalne dowożone wozami asenizacyjnymi do gminnej stacji zlewnej zlokalizowanej przy ul. Wyzwolenia 34 w Brennej w wysokości:

- 1) 9,35 zł netto za 1 m³ ścieków, dla których poziom pH mieści się w granicach 6,5-9,5;
- 2) 10,60 zł netto za 1 m³ ścieków, dla których poziom pH mieści się w granicach do 6,49 i od 9,51.” (§ 1 ust. 1 uchwały.).

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu 3 stycznia 2023 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sądy administracyjne w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślały, że przepisom gminnym należy stawiać wymóg zachowania zasady dobrej legislacji, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jako zasady pochodnej. Zasada ta wyklucza wprowadzanie do aktów prawnych (w tym aktów prawa miejscowego) przepisów, których interpretacja nasuwać może poważne wątpliwości, powodując tym samym niejasność legislacyjną. Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stosowania (por. m.in. *NSA w wyroku z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*). Tymczasem, unormowanie zawarte w § 1 uchwały, w którym Rada Gminy ustaliła wysokość opłaty za ścieki komunalne dowożone wozami asenizacyjnymi do gminnej stacji zlewnej, nie czyni zadość powyższemu wymogom. Należy bowiem wskazać, iż na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy 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. Natomiast, bezspornym jest, że ścieki komunalne nie są ani usługą komunalną, ani też sposobem korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie wiadomo zatem, o jakiej dokładnie usłudze jest mowa we wskazanym przepisie uchwały. W konsekwencji, nie można też jednoznacznie określić adresatów normy prawnej wynikającej z ww.

przepisu uchwały, czyli podmiotów, zobowiązanych do ponoszenia opłaty w ustalonej przez Radę wysokości. Wreszcie, wskazać należy, że Rada ustaliła jedynie wysokość netto opłat, przesądając w ust. 2 § 1 uchwały, że do stawki netto opłaty doliczany będzie *podatek VAT, według stawek obowiązujących na dzień wystawienia faktury*, czyli nie ustaliła wysokości opłaty w sposób ostateczny.

Pozostawienie takiego zapisu w uchwale niewątpliwie powodowałoby istotne trudności interpretacyjne, a to stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Przepis § 1 uchwały rozumiany może być przynajmniej dwojako; tzn., jako ustalający opłaty uiszczane przez:

1) przedsiębiorcę działającego w ramach zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach za wprowadzenie (zrzut) ścieków komunalnych do gminnej stacji zlewnej, albo

2) właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy za korzystanie z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie upoważniają jednak Rady gminy do ustalania żadnego z ww. rodzajów opłat.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy*. Przepis ten określający właściwość rady gminy do stanowienia w sprawach innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 tej ustawy, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, jednoznacznie wskazuje, że upoważnienie rady gminy do podjęcia uchwały wynikać musi z ustaw.

Podstawą taką nie może być jednak art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. 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*. Tym samym, jak to już wyżej podkreślono, Rada Gminy może ustalić wysokość opłat jedynie za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej bądź za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (potrzeby członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez gminę zadań własnych zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie „usługi świadczone” oznacza wykonywanie określonych czynności („świadczenie” czynności) przez określony podmiot. Słownik języka polskiego definiuje czasownik „świadczyć” jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (*Słownik języka polskiego R-Z*, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym, pojęcie usług świadczonych przez gminę obejmuje tylko takie usługi, które świadczy ona na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 ust. 4 stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tej ustawy, są zadania własne gminy, określone w jej art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Skoro więc w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród zadań gminy wymieniono *usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych*, to usługi świadczone w tym zakresie mogą mieć charakter użyteczności publicznej. Warunkiem jest jednak to, by były to usługi powszechnie dostępne.

W przekonaniu organu nadzoru, opłata za zrzut ścieków komunalnych nie mieści się w pojęciu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż opłata taka (w wysokości ustalonej przez radę gminy) jest uiszczana na rzecz podmiotu prowadzącego stację zlewną przez przedsiębiorcę wywożącego ścieki komunalne wozami asenizacyjnymi. Nie będzie to zatem opłata związana bezpośrednio z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności (potrzeb członków wspólnoty samorządowej). Opłatę tę uiszczać będzie prowadzący działalność gospodarczą przedsiębiorca – w wykonaniu umowy zawartej

z właścicielem stacji zlewnej. Z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 939) jasno wynika, że do stacji zlewnych nieczystości ciekłe mogą być wprowadzane wyłącznie przez przedsiębiorcę (dostawcę nieczystości ciekłych), który zawarł stosowną umowę z właścicielem takiej stacji. Tym samym przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nie może stanowić podstawy do ustalenia wysokości przedmiotowej opłaty. Brak jest również innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które przyznawałyby radzie gminy kompetencje do ustalenia takiej opłaty.

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców bądź inne podmioty, w tym ustalanie wysokości opłat za świadczone przez gminę usługi, musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego – a takim jest kwestionowana uchwała – art. 94 Konstytucji RP przewiduje ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Należy wskazać, iż w zakresie usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych istnieje podstawa prawna wyłącznie do podjęcia przez radę gminy aktu prawa miejscowego w przedmiocie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za te usługi (art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Na podstawie powołanego przepisu rada gminy jest zatem uprawniona do ustalenia maksymalnych stawek za wskazane usługi, a nie do ustalenia „sztynnej” opłaty za odbiór i transport ścieków komunalnych wozami asenizacyjnymi do gminnej stacji zlewnej. Brak jest również innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa, które przyznawałyby radzie gminy kompetencje do ustalenia takiej opłaty. Podstawy takiej nie może stanowić art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, ponieważ ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera kompleksową regulację w tym przedmiocie – właściciele nieruchomości ponoszą opłaty ustalone w umowie z przedsiębiorcą, o którym mowa wyżej albo nałożone decyzją wydaną przez wójta w trybie art. 6 ust. 7 tej ustawy.

Należy przy tym wskazać, iż uchwała w sprawie określenia górnych stawek opłat wywiera skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych. Właściciele nieruchomości ponoszą bowiem opłaty za usuwanie nieczystości ciekłych na podstawie umowy z konkretnym przedsiębiorcą lub decyzji wydanej przez wójta gminy, nie zaś na podstawie stawek zamieszczonych w uchwale. Górne stawki opłat za omawiane usługi nie stanowią ceny za wykonane usługi, a są tylko wartością maksymalną opłat, które będą ponosić właściciele nieruchomości i których nie mogą przekroczyć przedsiębiorcy wykonujący usługi w tym zakresie. Właściciele nieruchomości są zatem chronieni przez uchwałę w sprawie górnych stawek opłat.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz