



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1593

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.133.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 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 XIII/4/2022 Rady Miasta Bieruń z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych na terenie gminy Bieruń, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz z art. 6 ust. 2, 4 i 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Bieruniu przyjęła uchwałę Nr XIII/4/2022 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych na terenie gminy Bieruń, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 stycznia 2023 r., za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).

Uchwała podejmowana w wykonaniu omawianego upoważnienia ustawowego stanowi akt prawa miejscowego.

Dalej należy zauważyć, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*, a w myśl ust. 2 ww. art. 88 Konstytucji RP, *zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w tym aktów prawa miejscowego, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania

14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności – wskazane w art. 4 ust. 2 lub art. 5 ustawy, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. *Vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, opubl. OTK 2001 Nr 7, poz. 209).

Tymczasem, ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Rada w § 6 uchwały postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.* A zatem Rada prawidłowo zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, przyjmując, że podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jednak nie zapewniła odpowiedniego *vacatio legis*, tym samym naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Rada podejmując uchwałę w dniu 15 grudnia 2021 r. zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy, okresu *vacatio legis*. Organ nadzoru wskazuje, że dla jego zachowania podjęta uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania, co jednak nie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 27 grudnia 2022 r. pod pozycją 8768 (wniosek o publikację złożony został w dniu 22 grudnia 2022 r.). Datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być więc dzień 11 stycznia 2023 r. Tymczasem uchwała, zgodnie z jej § 6, wchodzi w życie już od 1 stycznia 2023 roku.

Należy podkreślić, iż Rada Miejska nie wykazała, dlaczego przedmiotowa uchwała powinna wejść w życie bez wymaganego *vacatio legis*. Natomiast dla organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie znajdują zastosowania wyjątki przewidziane art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy pozwalające na skrócenie *vacatio legis*. Należy bowiem podkreślić, że źródłem wiedzy obywateli (właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat za pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, jak i przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) o treści wiążącego ich prawa jest treść danego aktu opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym.

Powyżej opisane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, które przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345).

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne uchybienia, które wpływają na ocenę jej legalności. Rada w § 1 uchwały dokonała zróżnicowania wysokości stawek w oparciu o kryterium przedmiotowe – stawka za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wynosi 41,00 zł za 1 m³, natomiast za opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych w wysokości: 70,00 zł. za 1 m³. Rada w tym przypadku posłużyła się kryterium nieznanym ustawie, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada Miejska w Bieruniu w treści przepisu § 2 uchwały postanowiła, że:

1. Określa się górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2. W przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, górne stawki opłat za usługi, o których mowa w § 2 ust. 1, określa się za jednokrotne opróżnienie każdego pojemnika lub worka w wysokości:

- 1) worek 120 l – 41,00 zł,
- 2) pojemnik 120 l – 41,00 zł,
- 3) pojemnik 240 l – 82,00 zł,
- 4) pojemnik 1100 l – 376,00 zł.

3. W przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, górne stawki opłat za usługi, o których mowa w § 2 ust. 1, określa się za jednokrotne opróżnienie każdego pojemnika lub worka w wysokości:

- 1) worek 120 l – 164,00 zł,
- 2) pojemnik 120 l – 164,00 zł,
- 3) pojemnik 240 l – 328,00 zł,
- 4) pojemnik 1100 l – 1 504,00 zł.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z przywołanym przez Radę w podstawie prawnej badanej uchwały przepisem art. 6 ust. 2 ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Z kolei, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub

2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2

- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Zakres usług, do których odsyła przepis art. 6 ust. 2 ustawy, dotyczy zatem pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Ponadto, ustawa wskazuje dopuszczalne kryteria różnicowania wysokości górnych stawek opłat. Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Z kolei przepis art. 6 ust. 4a ustawy upoważnia radę gminy do zróżnicowania stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odpowiednio odległości od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnej, a także właściwości nieczystości ciekłych.

Mając na uwadze regulacje art. 6 ust. 4 i 4a ustawy należy przyjąć, iż kryterium, jakie rada może zastosować, obniżając bądź różnicując górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych, ustawodawca określił w sposób jednoznaczny i może je stanowić jedynie: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległość od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych (uprawnienie do zastosowania zróżnicowanych stawek), a także selektywna zbiórka i odbiór tych odpadów (obowiązek zastosowania niższych stawek opłat); w odniesieniu do nieczystości ciekłych przesłankę taką stanowi także: odległość od stacji zlewnej bądź właściwości nieczystości ciekłych. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie szerszej delegacji dla rady gminy. Podstawową zasadą działania organów administracji publicznej, w tym również organów jednostek samorządu terytorialnego, jest działanie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w przypadku, gdy rada określa i różnicuje stawki opłat za określone usługi, nie może stosować kryteriów innych, niż te wskazane przez ustawodawcę.

Tymczasem, w cytowanych wyżej przepisach (§ 1, § 2 uchwały) Rada Miejska w Bieruniu dokonała zróżnicowania górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych ze względu na wielkość pojemnika służącego do zbierania odpadów komunalnych, z kolei w odniesieniu do górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków zróżnicowała wysokość stawek w oparciu o kryterium przedmiotowe. Rada Gminy zastosowała zatem kryterium nie wymienione w ustawie. W wyroku z dnia 29 listopada 2011r. (sygn. akt VIII SA/Wa 574/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż „z treści ww. przepisu wynika, że ustawodawca wskazał tylko dwie przesłanki, którymi może kierować się rada gminy przy dokonywaniu zróżnicowania górnych stawek opłat, nie przewidując w tym zakresie szerszej delegacji. Przesłankami tymi są: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległość od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przesłanki te nie obejmują wielkości pojemnika, worka czy kontenera na odpady. Skoro więc w niniejszej sprawie dokonano zróżnicowania górnych stawek opłat przy zastosowaniu kryteriów pozaustawowych, to oznacza, że w tym zakresie zaskarżona uchwała została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi kwalifikowane naruszenie prawa – art. 6 ust. 4a w związku z ust. 2 ustawy o czystości” (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 138/12).

Uchwała określająca górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, ze względu na generalny i powszechny charakter jej unormowań oraz z uwagi na istnienie wyraźnego upoważnienia ustawowego do jej podjęcia, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy obowiązana jest ściśle przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawę do podjęcia przedmiotowego aktu. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi zatem respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu. Zatem niewłaściwe określenie w § 1 i § 2 ust. 2 niniejszej uchwały górnych stawek opłat skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionych wyżej przepisów art. 6 ust. 2 i 4 ustawy. Uchwała nie zawiera bowiem minimum postanowień, które zgodnie z przepisami powinna określać, a zatem nie realizuje w pełni upoważnienia wynikającego ze wskazanych przepisów.

Ponadto w § 3 uchwały Rada wskazała, że *Stawki opłat, o których mowa w § 1 oraz w § 2 ust. 2 i 3 zawierają podatek od towarów i usług, o którym mowa w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej i ma charakter wyłącznie informacyjny, a to zaś świadczy o tym, że wskazane postanowienia uchwały w istotny sposób naruszają prawo, bowiem niedopuszczalne jest zawarcie w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowień sprowadzających się w istocie tylko do funkcji informacyjnej.

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 XIII/4/2022 Rady Miasta Bieruń z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych na terenie gminy Bieruń, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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