



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 28 lipca 2022 r.

PN.III.4131.1.121.2022

**Pan
Urszula Bilińska
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Byczynie
ul. Rynek 1
46-220 Byczyna**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 i 1079)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr LIV/394/22 Rady Miejskiej w Byczynie z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia opłaty za ścieki dowożone wozami asenizacyjnymi do stacji zlewnej na oczyszczalni ścieków w Polanowicach i w Biskupicach – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Byczynie, powołując się art. 7 ust.1 pkt.3 i art. 18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r., o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r., o gospodarce komunalnej (Dz. U z 2021r. poz. 679 ze zm.) podjęła uchwałę Nr LIV/394/22 w sprawie ustalenia opłaty za ścieki dowożone wozami asenizacyjnymi do stacji zlewnej na oczyszczalni ścieków w Polanowicach i w Biskupicach.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 czerwca 2022 r.

Analiza treści uchwały dokonana przez organ nadzoru wskazuje, iż uchwała została podjęta z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przywołany artykuł stanowi, że 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.

Zgodnie z powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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, w przypadku braku przepisów szczególnych dotyczących kwestii normowanych uchwałą rady gminy.

Organ stanowiący w § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały ustalił opłatę za 1 m³ ścieków dowożonych wozami asenizacyjnymi do stacji zlewnych zlokalizowanych na oczyszczalniach we wsiach Polanowice i Biskupice w wysokości 6,37 zł/m³ netto dla ścieków przywożonych z terenu Gminy Bieczyna. W ustępie 2 cytowanego przepisu uchwały rada miejska ustaliła, iż do ustalonej opłaty dolicza się należny podatek VAT. Następnie w § 3 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nadał uchwale charakter aktu prawa miejscowego oraz uwarunkował wejście w życie uchwały od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru wskazuje, że jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie upoważnia rady gminy do ustalenia wysokości maksymalnych cen (opłat), ani konkretnych cen dla podmiotów innych niż gminne jednostki organizacyjne. Wnioski takie wypływają z analizy gramatycznej powołanych przepisów (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt. II GSK 1050/12, LEX Nr 2203967). Mając na uwadze powyższe, postanowienia § 3 uchwały nie znajdują uzasadnienia w podstawie prawnej jej podjęcia (m.in. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt. I GSK 1810/18, LEX Nr 3218740).

Rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być przy tym interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 161/19).

Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na mieszkańców czy też inne podmioty musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji RP, przewiduje ich wydawanie "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Zatem podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu jest wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w normie, co najmniej rangi ustawowej. Przywołanie przez Radę Miejską w Bieczynie jako podstawy prawnej uchwały również przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać za chybione. Podkreślić należy, że art. 18 cyt. ustawy zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Nie przyznaje jednak radzie gminy samoistnej kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Ponadto ustalenie w przedmiotowej uchwale sztywnej stawki opłaty za ścieki dowożone wozami asenizacyjnymi do zlewni w formie aktu prawa miejscowego, w istocie wprowadza stawkę urzędową, do czego rada miejska nie posiada kompetencji. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie kreuje nowego uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych danin publicznych.

Niezależnie od powyższego, tutejszy organ nadzoru wskazuje, iż w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych istnieje podstawa prawna do stanowienia przez radę gminy aktu prawa miejscowego tj. do określenia górnych stawek opłaty za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1297). Powyższy przepis wyznacza jedynie sposób określenia ceny w umowie, określając maksymalną kwotę jaką może przyjąć jako cenę podmiot wykonujący usługę. Istota górnej stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny, służy

ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi kwotami, które w innym przypadku mogłyby zostać od nich przed przedsiębiorcą żądane. Tak rozumiana opłata (cena) musi uwzględniać podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towarów (usług) podlega obciążeniu takimi podatkami (wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Ke 202/20, LEX Nr 3045261).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX Nr 33805). W ocenie tutejszego organu nadzoru przedmiotowa uchwała w stopniu istotnym narusza przepis art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, co skutkuje nieważnością uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.