



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.962.2024

Łódź, 9 stycznia 2025 r.

Rada Gminy Rząśnia

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, z 2025 r. poz. 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/55/2024 Rady Gminy Rząśnia z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych do oczyszczalni ścieków w Rząśni.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rząśnia podjęła w dniu 15 listopada 2024 r. uchwałę Nr VIII/55/2024 w sprawie ustalenia opłaty za 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych do oczyszczalni ścieków w Rząśni, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 grudnia 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rząśnia zawiadomienia z 27 grudnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.962.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 30 grudnia 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Rząśnia złożył wyjaśnienia, z których wynika, że postanowienia § 1 i § 4 przedmiotowej uchwały nie są

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

niezgodne z prawem oraz wniósł o nie stwierdzanie nieważności ocenianej uchwały Rady Gminy Rzęśnia z dnia 15 listopada 2024 r.

Organ nadzoru nie uwzględni przesłanych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr VIII/55/2024 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 15 listopada 2024 roku w sprawie ustalenia opłaty za 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych do oczyszczalni ścieków w Rzęśni stanowił art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zgodnie z którym 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza obowiązujący porządek prawny w sposób istotny.

W § 1 uchwały Rada Gminy Rzęśnia ustaliła opłatę za 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych przez podmioty uprawnione do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych do punktu zlewnego w oczyszczalni ścieków w Rzęśni w wysokości 15,62 zł plus obowiązująca stawka podatku VAT dla gospodarstw domowych Gminy Rzęśnia.

Jak wynika z powyższego stawka opłaty ustalona została w wysokości netto, bowiem Rada Gminy Rzęśnia zaznaczyła, że do stawki doliczana będzie obowiązująca stawka podatku VAT dla gospodarstw domowych Gminy Rzęśnia.

W ocenie organu nadzoru ustalenie powyższej stawki opłaty nie wypełnia dyspozycji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), bowiem Rada Gminy Rzęśnia dokonując ustaleń w tym zakresie jest zobowiązana do uwzględnienia obciążenia z tytułu podatku od towarów i usług. Należy zaznaczyć, że w dalszej kolejności nastąpi konkretyzacja tej opłaty zarówno w odniesieniu do określonego podmiotu, jak i przedmiotu usługi, w drodze umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości, a podmiotem uprawnionym do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych do punktu zlewnego w oczyszczalni ścieków w Rzęśni w postaci ceny z uwzględnieniem podatku VAT. Ustalona zatem przez organ uchwałodawczy gminy stawka opłaty nie może być niższa od ceny usługi, która zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę;

w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. Zatem należy stwierdzić, że oznaczenie przez Radę Gminy Rzęśnia stawki opłaty za wymienione w uchwale usługi w wysokości netto jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług. Wady tej nie sanuje również fakt, że Rada Gminy Rzęśnia zaznaczyła w § 1 uchwały, iż do stawki doliczana będzie obowiązująca stawka podatku VAT dla gospodarstw domowych Gminy Rzęśnia.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, w których stwierdzono, że pojęcie "stawek opłat", do ustalenia których w drodze uchwały jest zobligowana rada gminy odpowiada ustawowej definicji ceny, a zatem wartości wyrażonej w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Jest to tym samym maksymalna cena jaką uiścić musi, w razie jej ustalenia, nabywca usługi. Istota stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi. Tak rozumiana opłata (cena) musi zatem uwzględniać podatek od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż usługi podlega obciążeniu takim podatkiem. Wskazanie tym samym jedynie stawki "netto" takiej usługi z podaniem, że zostanie do niej doliczony podatek VAT w nieznannej wysokości narusza zatem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach, stanowiąc jednocześnie o niewypełnieniu delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 558/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2013 r., sygn. akt II SA /Gl 133/13). Wprawdzie powyższe wyroki dotyczą „górną stawkę opłat” za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), to zdaniem organu nadzoru mogą mieć również zastosowanie do niniejszej sprawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, pod pojęciem „aktów prawa miejscowego” należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 968/17). W przypadku uznania, że

uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera elementy, które wskazują na to, że jest aktem prawa miejscowego. Jest aktem normatywnym wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a także zawiera normy postępowania o charakterze generalnym (normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy) i abstrakcyjnym (normy wyrażające nakazywane, zakazywane, dozwolone zachowania mają mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej, konkretnej sytuacji). Treść uchwały wyraźnie wskazuje, że nakłada ona na nieoznaczonych adresatów bezpośrednio obowiązek określonego zachowania tj. obowiązek uiszczenia opłaty i to nie w sposób jednorazowy, ale powtarzalny. Tym samym jej generalny i abstrakcyjny charakter nie budzi wątpliwości (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 389/23, wyrok NSA z dnia 4 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 864/24.).

Uchwała Nr VIII/55//2024 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 15 listopada 2024 roku jako akt prawa miejscowego stanowiony przez organ gminy zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Mając na uwadze art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ponadto, na podstawie art. 4 ust. 2 tejże 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.

W judykaturze podkreśla się, że niepromulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty

normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie, zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10). Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17). Przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisu przesądzającego o jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u. s. g.). Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany - zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust.1 tej ustawy orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Reasumując uchwała Nr VIII/55/2024 Rady Gminy Rzęśnia z dnia 15 listopada 2024 roku w sprawie ustalenia opłaty za 1 m³ ścieków komunalnych dowożonych do oczyszczalni ścieków w Rzęśni w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, a także art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie. Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 - 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Rzęśnia