



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.931.2020

Katowice, dnia 18 listopada 2020 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 457.XXXIII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 września 2020 r. w sprawie ustalenia cen za świadczenie usług komunalnych związanych z zagospodarowaniem odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasto Częstochowa przez Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 457.XXXIII.2020 w sprawie ustalenia cen za świadczenie usług komunalnych związanych z zagospodarowaniem odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasto Częstochowa przez Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 października 2020 roku, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta Częstochowy wskazała m.in. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że 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.

Z kolei zgodnie z 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. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym można uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała w przedmiocie ustalenia cen za świadczenie usług komunalnych związanych z zagospodarowaniem odpadów jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, odnosi się bowiem do pewnej kategorii potencjalnych adresatów oraz może być wykorzystywana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych aktualnie utrwalony jest pogląd wskazujący, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi podstawę do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (m.in. wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 roku, sygn. akt: I GSK 548/18, Legalis nr 1780797). W powołanym wyroku NSA wskazał, że ustalanie cen za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez samorządowy zakład budżetowy następuje na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ceny te 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. Już z tego powodu uchwałąm podjętym na podstawie komentowanego przepisu trudno w rezultacie przypisać charakter wyłącznie wytycznych. Zwłaszcza zawarcie w tego rodzaju aktach uregulowań obowiązujących podmioty usytuowane poza administracją jednostki samorządu terytorialnego nie może pozostawać bez znaczenia dla oceny charakteru prawnego tych uchwał. Należy mieć na uwadze, że skutkiem uchwały podjętej na podstawie ww. przepisu jest zobowiązanie wszystkich podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, jak i każdego użytkownika urządzeń użyteczności publicznej lub odbiorcę usług z tego zakresu do stosowania konkretnego świadczenia finansowego. Adresaci uchwały podjętej na podstawie tego przepisu nie są indywidualnie określani, lecz każda jednostka wykonująca gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym tego pojęcia oraz każdy podmiot korzystający z ich usług. Adresaci tych uchwał określani są zatem generalnie, sama zaś uchwała nakazuje im określone zachowanie polegające na pobieraniu tej a nie innej ceny lub opłaty; również druga strona stosunku prawnego, czyli odbiorcy usług i użytkownicy komunalnych urządzeń użyteczności

publicznej nie mają możliwości uiszczenia innej ceny i opłaty niż określone w uchwałach podjętych na podstawie ww. przepisu. Uchwała dotyczy przy tym sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, mając charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W efekcie normy prawne zawarte we wspomnianych wyżej uchwałach są w pełni prawnie wiążące dla tych wszystkich podmiotów, których dana uchwała - biorąc pod uwagę jej zakres podmiotowo-przedmiotowy (który nie może wykraczać poza ten dopuszczalny ustawowo) - dotyczy (obejmuje). Dalej, w powołanym wyroku, NSA wskazał, że uchwała rady miejskiej w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez samorządowy zakład budżetowy jest aktem prawa miejscowego (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej). Podobne stanowisko wyraził WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Go 101/18, Legalis nr 1760874; NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2018 roku, sygn. akt: II OSK 2990/17, Legalis nr 1731071 czy WSA w Łodzi w wyroku z dnia 16 listopada 2017 roku, sygn. akt: II SA/Łd 724/17, Legalis nr 1693801).

Tymczasem, w § 5 kwestionowanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2020 roku. Rada nie zawarła w przedmiotowej uchwale regulacji dotyczących jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Tak określony termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2). W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Częstochowy, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 457.XXXIII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 września 2020 r. w sprawie ustalenia cen za świadczenie usług komunalnych związanych z zagospodarowaniem odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasto

Częstochowa przez Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego