



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.733.2019

Katowice, dnia 31 października 2019 r.

Rada Gminy Janów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 98/XVI/19 Rady Gminy Janów z dnia 25 września 2019 roku w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy uprawnień do stanowienia 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 Gminy Janów, dalej jako „uchwała” 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 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 712), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2019 roku Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 98/XVI/19 w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy uprawnień do stanowienia 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 Gminy Janów. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

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.* Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.* 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.

Opierając się na powyższych przepisach, zdaniem organu nadzoru, powierzenie Wójtowi Gminy uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała zawiera normy generalne i abstrakcyjne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych 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 *ustalenie 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 określone, lecz każda jednostka wykonująca gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym tego pojęcia oraz każdy podmiot korzystający z ich usług. Adresaci tych uchwał określone 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). Skoro prawnie dopuszczalnym jest regulowanie wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego, to tym bardziej należy nadać taki status rozstrzygnięciu o przeniesieniu tych kompetencji na organ wykonawczy. Jeżeli zatem wolą Rady jest skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje art. 4 ust. 2 ustawy, to winna dać temu wyraz w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, a nie kierownictwa wewnętrznego.

Tymczasem, § 2 uchwały wskazuje, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Powyższa regulacja uchwały oznacza, iż Rada Gminy Janów zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do aktów kierownictwa wewnętrznego. Jednakże, jak już wyżej wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy w sprawie powierzenia wójtowi gminy uprawnień w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi akt prawa miejscowego, który podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z tej przyczyny niezbędne jest wszczęcie postępowania nadzorczego w stosunku do całej uchwały.

Organ nadzoru zauważa na marginesie, że regulacja § 1 ust. 2 uchwały wykracza poza delegację z art. 4 ust. 2 ustawy, na mocy którego organ stanowiący gminy mógł powierzyć organowi wykonawczego uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, a nie wskazać, jakich przypadków to uprawnienie nie dotyczy. Co więcej, regulacja uchwały nie może wyłączać regulacji przepisów wyższego rzędu, a za takie należy uznać przepisy szczególne regulujące odmiennie sposób stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 uchwała Nr 98/XVI/19 Rady Gminy Janów z dnia 25 września 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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