



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 9 sierpnia 2024 r.

Poz. 3546

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.52.2024.AZ WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721)

stwierdza się nieważność

§ 4 uchwały Nr IV/23/2024 Rady Gminy Pruszcz Gdański z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości dopłat do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Pruszcz Gdański.

Uzasadnienie

W dniu 5 lipca 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr IV/23/2024 Rady Gminy Pruszcz Gdański z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości dopłat do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Pruszcz Gdański, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721) oraz art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757)

W § 4 uchwały Rada Gminy Pruszcz Gdański zawarła regulację, zgodnie z którą „*uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem wejścia w życie taryf, o których mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały.*”

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 18 lipca 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Pruszcz Gdański o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Rady Gminy Pruszcz Gdański w zakresie § 4 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), art. 2 Konstytucji RP oraz § 46 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zwanego dalej „Zasadami techniki prawodawczej”.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;*
- 2) *akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*
- 3) *statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;*

- 3a) *statuty związków metropolitalnych;*
- 4) *akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespalonej;*
- 5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespalonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;*
- 6) *porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:*
 - a) *między jednostkami samorządu terytorialnego,*
 - b) *między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;*
- 7) *uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;*
- 8) *obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;*
- 8a) *rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;*
- 9) *statut urzędu wojewódzkiego;*
- 10) *inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Cytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zauważyć należy, że w treści ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustawodawca nie zawarł normy nakazującej publikację takiego aktu. Przedmiotowa uchwała nie stanowi także aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 851/12) wywiedziono, że „*aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać "skutki zewnętrzne" oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa*” (zob. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19). Uchwała w sprawie ustalenia dopłat do grup taryfowych nie posiada wskazanych właściwości, a przede wszystkim nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków nieokreślonego kręgu podmiotów zewnętrznych. Uchwała Rady Gminy Pruszcz Gdański skierowana jest do konkretnego podmiotu, tj. spółki gminnej „Ekspluatator”, której zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały przekazywane będą środki w dwumiesięcznych okresach rozliczeniowych. Natomiast wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Pruszcz Gdański, głównie w zakresie przekazywania środków spółce. W tym zakresie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2010 r. sygn. akt II OSK 1799/09, zgodnie z którym uchwała podjęta w oparciu o art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków „*adresowana jest jednostkowo, tj. do Prezydenta Miasta. Zobowiązała ona do dokonania czynności oznaczonych konkretnie. Uchwała jest przejawem zastosowania w gminie art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a nie - stanowienia prawa miejscowego*”.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru przepis § 4 uchwały w części, w której przyznaje moc obowiązującą uchwale od wejścia w życie zatwierdzonej przez organ regulacyjny nowej taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Pruszcz Gdański narusza art. 2 Konstytucji RP. W tym miejscu należy przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W związku z powyższym data wejścia w życie aktu prawnego nie może budzić wątpliwości co do momentu, od którego dany akt obowiązuje. Tym bardziej w sytuacji gdy ten akt, choćby pośrednio, wpływa na prawa mieszkańców gminy. Przepis § 4 uchwały nie spełnia wskazanych wymagań, gdyż nie określa konkretnej daty uzyskania mocy obowiązującej przez akt, a jedynie zawiera odwołanie wejścia w życie zatwierdzonej przez organ regulacyjny nowej taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy, co może powodować uzasadnione wątpliwości, co do początkowego terminu stosowania dopłat. Ponadto zgodnie z § 46 w zw. z § 141 „Zasad techniki prawodawczej” wejścia uchwały w życie nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji uchwały albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. W ocenie organu nadzoru żadne z przytoczonych w tym przepisie okoliczności nie zachodzą. Zakres regulacji nie wymusza uzależnienia jej wejścia w życie od zdarzenia przyszłego, co więcej terminu zdarzenia przyszłego w dniu podejmowania uchwały nie można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości.

Należy więc przyjąć, że zapis § 4 uchwały „*wchodzi w życie z dniem wejścia w życie taryf*” wprowadza przepis, który powoduje, że moment wejścia w życie uchwały jest nie tylko niepewny co do daty, ale także nie jest pewne, czy uchwała w ogóle będzie obowiązywać, gdyż w przypadku niezatwierdzenia taryf, nie dojdzie do ogłoszenia zatwierdzonej taryfy, a tym samym nie ziszczy się warunek niezbędny do wejścia w życie uchwały. Podejmowanie uchwały, której data wejścia w życie jest warunkowa stanowi działanie sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/23/2024 Rady Gminy Pruszcz Gdański z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości dopłat do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Pruszcz Gdański w zakresie § 4 jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

z up. Wojewody Pomorskiego
Dyrektor Wydziału Prawnego
i Nadzoru

Ewa Kuczyńska