



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 4 listopada 2024 r.

Poz. 4759

UCHWAŁA NR 0102-414/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 23 października 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr IX/62/2024 Rady Gminy Kozłowo z dnia 25 września 2024 r. w sprawie: dopłaty do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm).

postanawia, co następuje:

stwierdza się nieważność § 4 uchwały Nr IX/62/2024 Rady Gminy Kozłowo z dnia 25 września 2024 r. w sprawie: dopłaty do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2024 r. Rada Gminy Kozłowo podjęła Uchwałę Nr IX/62/2024 w sprawie: dopłaty do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W dniu 10 października 2024 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 16 października 2024 r. zawiadomiono Gminę Kozłowo, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 23 października 2024 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Kozłowo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego".

Postanowienie o opublikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Kolegium Izby wskazuje, że przepis ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: "2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia

i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne". W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych ww. ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., CBOSA). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r., CBOSA, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto jak przyjęto w wyroku NSA z 12 października 2005 r., CBOSA, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała podjęta została na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757). Na podstawie ww. przepisu rada gminy może postanowić o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Uchwała w sprawie dopłat jest więc aktem wewnętrznym, w którym organ stanowiący gminy decyduje o przeznaczaniu środków budżetowych na częściowe pokrycie kosztów dostarczanej (do konkretnej grupy taryfowej) wody i odprowadzanych (od konkretnej grupy taryfowej) ścieków, przy czym dopłata może obejmować więcej niż jedną grupę taryfową. Z uchwały nie wynikają bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. Żadna z zawartych w przepisach analizowanej uchwały norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Mocą uchwały rada postanowiła o dokonywaniu dopłat w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, a adresatem tej uchwały jest organ wykonawczy gminy, który na skutek podjętej uchwały musi dopełnić innych obowiązków, w tym obowiązku przekazywania dopłat przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Z powyższych względów uchwała powinna zostać uznana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Również żaden z przepisów ustawy nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. Nie istnieje także inny przepis szczególny, wskazujący na konieczność ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących dopłat w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem podjęcia tj. 25 września 2024 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber