



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 6775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.272.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr III/19/2024 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie dopłat do taryfowej grupy odbiorców usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Ostrorogu podjęła uchwałę nr III/19/2024 w sprawie dopłat do taryfowej grupy odbiorców usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.609 t.j.) oraz art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2024.757 t.j.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 lipca 2024 r.

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

W § 4 uchwały Rada Miejska w Ostrorogu postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.”.

Postanowienie o publikowaniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać że przepis 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), dalej "u.o.a.n.", 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 Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., 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., I OSK 669/06, 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., IV SA/Po 256/08, 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., II OSK 134/05, CBOSA, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała podjęta została na podstawie 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), dalej jako „ustawa”. 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.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, 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 uchwały, 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 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Wylimitowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Ostrorogu

Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg