

UCHWAŁA NR 0102-474/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 18 grudnia 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XI/65/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia dopłaty do ceny taryfowej za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XI/65/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia dopłaty do ceny taryfowej za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 ze zm.) 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.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 2 uchwały Nr XI/65/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia dopłaty do ceny taryfowej za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kisielicach w dniu 27 listopada 2024 roku podjęła uchwałę Nr XI/65/2024 w sprawie ustalenia dopłaty do ceny taryfowej za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W dniu 4 grudnia 2024 r. uchwała wpłynęła drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 6 grudnia 2024 r. zawiadomiono Gminę Kisielice, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 18 grudnia 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 Kisielice 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 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Kisielicach w § 2 uchwały zapisała: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.”.

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 Kolegium, 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. 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 sądy administracyjne, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W ocenie Kolegium 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.

WSA w Poznaniu w wyroku z 2 sierpnia 2018 r. 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 § 2 uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego postanowienia uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem podjęcia tj. 27 listopada 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