

**Uchwała Nr 87/2018**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**w ZIELONEJ GÓRZE**  
**z dnia 23 kwietnia 2018 r.**

Na podstawie art. 11, art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 oraz art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze odmawia zawieszenia postępowania nadzorczego** w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XLVII/278/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23 maja 2017 roku w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków;

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XLVII/278/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23 maja 2017 roku w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków-

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:**

**nieważność uchwały w całości z powodu naruszenia art. 24 ust. 6 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w brzmieniu obowiązującym w okresie jej podjęcia (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 328 ) oraz art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. , poz. 1875 ze zm.).**

### **UZASADNIENIE**

Na sesji, w dniu 23 maja 2017 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę nr XLVII/278/2017 w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Uchwała ta została podjęta przez organ stanowiący na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ( tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 328).

W badanej uchwale w § 1 pkt 1, § 1 pkt 3, § 1 pkt 5 oraz § 1 pkt ,7 ustalając dopłaty do cen wody i cen ścieków, „zgodnie z obowiązującą taryfą dla Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o.” ustalono okres ich obowiązywania od 7 kwietnia 2017 r. do 6 kwietnia 2018 r.

Uchwała została poddana, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) postępowaniu nadzorcemu Wojewody Lubuskiego. W sprawie zostało wydane w dniu 28 czerwca 2017 r. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I- 4131.149.2017.AHOR, podpisane przez Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Wojewódzkiego Urzędu Lubuskiego w Gorzowie Wlkp., działającego z upoważnienia Wojewody Lubuskiego stwierdzające, między innymi ,cyt.: „ *W związku z tym ponieważ w ocenie organu nadzoru Uchwała Nr XLVII/278/2017 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 6 w zw. z. z art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należało stwierdzić jej nieważność w całości.*”

Pismem z dnia 27 lipca 2017 r. Gmina Witnica wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze z 28 czerwca 2017 r. nr NK.I.4131.149.2017.AHOR. zarzucając naruszenie prawa materialnego. W uzasadnieniu skargi zakwestionowano stanowisko Wojewody oparte o tezę, iż wskutek wydania i doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego z 26 kwietnia 2017 r. stwierdzającego nieważność aktu weryfikacji przez Burmistrza taryf doszło do wstrzymania wykonalności tego aktu. W ocenie Gminy, pomimo wydania tego rozstrzygnięcia, taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odbioru ścieków weszły w życie, na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków po upływie 70 dni od złożenia wniosku o ich zatwierdzenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo -kanalizacyjne. Argumentowano również, iż Wojewoda wadliwie zakwalifikował akt weryfikacji przez Burmistrza jako zarządzenie podlegające kontroli przez organ nadzoru, co zdaniem Gminy potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Nadto stwierdzono, iż przepisy u.z.z.w. skonstruowano w sposób zapewniający gwarancję nieprzerwanych dostaw wody. Zdaniem Gminy czynność weryfikacji taryf przez Burmistrza nie jest aktem o charakterze władczym, lecz stanowi wyłącznie potwierdzenie prawidłowości wniosku taryfowego i nie wywołuje skutków materialnoprawnych, a skutek ten następuje na skutek automatycznego wejścia taryf w życie na podstawie art. 24 ust. 8 u.z.z.w., w związku z czym nie można mówić o wstrzymaniu wykonalności takiego aktu na podstawie art. 92 ust. 1 u.s.g.

Wojewoda wniosł o oddalenie skargi. Podtrzymał przy tym argumenty zaprezentowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Dodatkowo podniósł, iż tut. WSA wyrokiem z 26 lipca 2017 r. sygn. akt II SA/Go 454/17 oddalił skargę Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze z 26 kwietnia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z dnia 4 października 2017 r. sygn. akt II SA/Go 834/17 oddalił skargę Miasta i Gminy Witnica na w/w rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Sąd w tym wyroku podniósł między innymi cyt.: *„Sąd musiał bowiem uwzględnić stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania uchwały z 23 maja 2017 r. w sprawie dopłat do taryf. Zatem pod uwagę wziąć musiał fakt formalnego obowiązywania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody z 26 kwietnia 2017 r. wynikający z automatycznego wstrzymania wykonania aktu objętego rozstrzygnięciem nadzorczym. Jak wcześniej wspomniano, rozstrzygnięcie to, niezależnie od jego ostatecznej oceny sądownoadministracyjnej, w dacie wydawania zakwestionowanej uchwały objęte było, wynikającym z art. 92 ust. 1 u.s.g., tymczasowym domniemaniem ważności i legalności. Stwierdzić też należy, iż wobec oddalenia skargi Gminy na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, skutek w postaci wstrzymania wykonania zarządzenia Burmistrza trwa nadal. Niedopuszczalne jest zatem ani powoływanie się na to zarządzenie, ani też wywodzenie zeń jakichkolwiek skutków prawnych. Tym samym zasadna była konkluzja legła u podstaw zaskarżonego rozstrzygnięcia, że Rada Miejska w Witnicy nie mogła przyjąć, iż doszło do formalnej weryfikacji taryf przez Burmistrza, w związku z czym taryfy te w dacie wydawania nie mogły być uznawane za obowiązujące. Nie mógł bowiem zostać uznany za spełniony wynikający z art. 24 ust. 8 u.z.z.w. warunek jakim było pozytywne zweryfikowanie taryf przez Burmistrza.*

*Z powyższych przyczyn za niezasadne i wykraczające poza zakres rozpoznawanej sprawy należało uznać zarzuty skargi dotyczące kwalifikacji aktu weryfikacji taryf jako zarządzenia Burmistrza.*

*Sąd uznaje jednocześnie, iż brak prawomocności pierwszego z rozstrzygnięć nadzorczych nie tamował działań nadzorczych ze strony Wojewody w stosunku do uchwały objętej rozstrzygnięciem zaskarżonym w niniejszej sprawie i to pomimo tego, że akty objęte oboma rozstrzygnięciami pozostawały w związku. Po pierwsze: właśnie z powodu wstrzymania na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. wykonalności zarządzenia o weryfikacji taryf, a po drugie*

*dlatego, że zaniechanie interwencji nadzorczej wojewody prowadziłyby do tego, iż w obrocie pozostałaby uchwała bezprzedmiotowa w dacie jej wydawania i w dacie jej wejścia w życie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że Rada Miejska przyjmując tę uchwałę 23 maja 2017 r. miała świadomość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z 26 kwietnia 2017 r. dotyczącego aktu weryfikacji taryf przez Burmistrza, ponieważ rozstrzygnięcie to zostało doręczone Gminie 27 kwietnia 2017 r. Ostatecznie za trafny należało uznać wniosek, iż uchwała Rady Miejskiej w Witnicy nr XLVI 1/278/2017 z 23 maja 2017 r. zapadła z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 8 u.z.z.w. i art. 91 ust. 1 u.s.g.”.*

Skargę kasacyjną od wyroku z dnia 4 października 2017 r. złożyła Gmina Witnica. Wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, podnosząc w niej między innymi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj. cyt. : „, art. 1 § 1 i 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 §2 pkt 7 p.p.s.a. w związku z art.86 u.s.g. w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli tj. niedostrzeżenie przez Sąd przekroczenia uprawnień nadzorczych wojewody, polegającego na dokonaniu kontroli legalności uchwały będącej w zakresie przedmiotowym nadzoru regionalnej izby obrachunkowej”.

W wyniku rozpatrzenia tej skargi kasacyjnej Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 31 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 834/17 uchylił zaskarżony wyrok cyt. wyżej, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego. W uzasadnieniu wyroku Sąd podniósł między innymi, cyt.: „*W ocenie Sądu za trafny należało uznać zarzut odnoszący się do naruszenia przez Wojewodę przepisów o właściwości przy wydawaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia (zarzut naruszenia art. 1 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. w zw. z art. 86 u.s.g. w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o.). W ocenie Sądu zasadne jest bowiem stanowisko, iż Wojewoda wykroczył poza swoje kompetencje nadzorcze, ponieważ organem właściwym do nadzoru nad działalnością Gminy w sprawach uchwał dotyczących dopłat do grup taryfowych wydawanych na podstawie art. 24 ust. 6 u.z.z.w. pozostawała Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze.(...) Skarga kasacyjna była uzasadniona, a rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 28 czerwca 2017 r. naruszało prawo. Sąd uznał za oczywiście uzasadniony najdalej idący zarzut skargi kasacyjnej, a dotyczący pominięcia w kontroli sądowej oceny właściwości rzeczowej Wojewody jako organu nadzoru nad uchwałami w sprawie dopłat do grup taryfowych wydawanych na podstawie art. 24 ust. 6 u.z.z.w. (zarzut naruszenia art. 1 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. w zw. z art. 86 u.s.g. w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o.). Istotnie bowiem, Sąd wydając zaskarżony wyrok nie poddał kompetencji Wojewody głębszej analizie, wadliwie przyjmując, iż ocena legalności uchwały wydawanej na podstawie art. 24 ust. 6 u.z.z.w. objęta jest właściwością rzeczową Wojewody jako organu nadzoru.( ...) W niniejszej sprawie właściwość rzeczowa regionalnej izby obrachunkowej wynikała z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o., który stanowił, że właściwość izb obejmuje uchwały i zarządzenia, których przedmiotem są zasady i zakres przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Definicję "dotacji" zawierają przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 - w skrócie: "u.f.p."). Zgodnie z ogólną definicją użytą w art. 126 u.f.p. dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Uchwała objęta zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym została wydana na podstawie art. 24 ust. 6 u.z.z.w. stanowiącego, iż rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej,*

*wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłaty te - jak wynika z przepisów ustawy - są kierowane do przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego czyli podmiotu wykonującego zadania publiczne z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Nie ulega również wątpliwości, że celem tych dopłat jest dofinansowanie realizacji tego zadania. Zadanie to, polegające na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ma charakter publiczny, co wprost wynika z art. 3 ust. 1 u.z.z.w., gdzie wskazano, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.*

*Tym samym dopłaty, o których mowa w art. 24 ust. 6 u.z.z.w., wypełniają przesłanki wynikające z ogólnej definicji "dotacji", zaś dalsze przepisy u.f.p. utwierdzają w słuszności takiej kwalifikacji.*

*Zgodnie bowiem z art. 219 ust. 1 u.f.p. z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych. Mogą one być udzielane również innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile odrębne przepisy tak stanowią (art. 219 ust. 2 u.f.p.).*

*Dotacje przedmiotowe definiuje się jako dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych. Wskazuje się jednocześnie, iż z uwagi na swój przedmiotowy charakter nie powinny służyć wyrównywaniu poziomu przychodów i wydatków jednostki będącej beneficjentem dotacji. Nie mogą one również służyć dofinansowaniu inwestycji, ponieważ temu służą dotacje celowe. Uzasadnieniem dotowania przedmiotowego jest założenie, że cena usługi komunalnej lub socjalnej nie kompensuje kosztów jej wytworzenia. Część kosztów pokrywana jest zatem dopłatami z budżetu.*

*Wskazuje się, iż przepisem szczególnym stanowiącym podstawę udzielania dotacji przedmiotowych z budżetu samorządowego jest art. 24 ust. 6 u.z.z.w. określający dopłaty do cen doprowadzanej wody i odprowadzanych ścieków, przekazywane przez gminę przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, mające charakter dotacji przedmiotowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych ( zob. L. Lipiec - Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, LEX, uwagi do art. 219). Dopłaty te są bowiem kalkulowane według cen jednostkowych przyznawane do wyrobów i usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Spełniają zatem definicję dotacji przedmiotowych wynikającą z art. 219 ust. 1 u.f.p., których przyznanie dopuszczalne jest zgodnie z art. 24 ust. 6 u.s.g., stanowiący przepis odrębny w rozumieniu art. 219 ust. 2 u.f.p. Uchwała mająca za przedmiot przyznanie takich dopłat mieści się zatem w zakresie spraw poddanych nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.i.o.”.*

*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2018 r. uprawomocnił się w dniu 23 marca 2018 r.*

*W związku z powyższym pismem nr NK-I- 4130.72.37.2017. AHor z dnia 21 marca 2018 r., które wpłynęło do tut. Izby w dniu 23 marca 2018 r., działając z upoważnienia Wojewody Lubuskiego Kierownik Oddziału Kontroli w Wydziale Nadzoru i Kontroli Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. przekazał Kolegium Izby jako organowi właściwemu uchwałę nr XLVII/278/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Uchwała ta została poddana postępowaniu nadzorcemu na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 kwietnia 2018 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Witnica – Zastępca Burmistrza, Sekretarz Gminy, Radca Prawny. Radca prawny przedłożył pismo z dnia 23 kwietnia 2018 r. (znak: SEK.007.5.2018) Burmistrza Witnicy, w którym organ wykonawczy wniósł, cyt.: „ Działając w imieniu Gminy Witnica wnoszę o zawieszenie postępowania nadzorczego co do uchwały nr XLVII/278/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23.05.2017 r. w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w trybie*

*art. 97 par. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ( Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm. – k.p.a.), gdyż rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie.”.*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze odmawia zawieszenia przedmiotowego postępowania nadzorczego ponieważ:

Norma prawna ujęta w art. 18 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wskazuje, że do wyłącznej właściwości kolegium należy orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, tj.: dotyczących procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy –Ordynacja podatkowa, absolutorium i wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 tej ustawy. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego( ust.3). Zgodnie natomiast z ustępem 5 tej normy prawnej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym należy stosować odpowiednio, co należy odczytywać jako odesłanie do tego aktu, przy jednoczesnej konieczności uwzględnienia trzech zasad, wg następującej kolejności : po pierwsze - pewnych przepisów k.p.a. nie da się stosować z racji ich bezprzedmiotowości lub sprzeczności z postanowieniami podstawowego aktu prawnego, tj. aktu, w którym jest odesłanie do k.p.a., po drugie - określone przepisy stosuje się w nowym zakresie, jednakże z modyfikacjami przystosowującymi je do właściwości przedmiotu regulacji i po trzecie - przepisy k.p.a., do których odsyła akt podstawowy (tu : ustawa o samorządzie gminnym) winny być stosowane wprost (patrz : J. Nowacki: "Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa, "Państwo i Prawo" 1964, nr 3, ss. 370-371.). Z kolei w świetle art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust 1 tej ustawy (30 dni) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zatem na podstawie regulacji art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy wywieść wniosek, iż termin zakreślony dla organu nadzoru w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter prekluzyjny (zawity), co wyklucza możliwość jego zawieszenie czy przerwanie przez jakąkolwiek czynność procesową.

Tylko w jednym przypadku kolegium izby może zawiesić trzydziestodniowy termin określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. działając w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie bowiem z tym przepisem izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Jak z powyższego wynika w przypadku nadzoru prowadzonego przez regionalne izby obrachunkowe ustawodawca wprost przewidział tylko jeden przypadek (możliwość) zawieszenia terminu do stwierdzenia nieważności uchwały, co oznacza - a contrario, że w

pozostałych przypadkach termin ten należy traktować jako zawity, biegnący od przedłożenia organowi nadzoru uchwały, a upływ ww. terminu zawitego powoduje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do samodzielnego stwierdzenia nieważności uchwały.

Kolegium Izby działa zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ( Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) na podstawie i w granicach prawa, co oznacza wprost, iż w świetle powyższego zastosowanie normy prawnej określonej w art. 97 § 1 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego nie jest prawnie dopuszczalne. Należy przy tym podkreślić, iż odpowiednie stosowanie przepisów prawa, w tym przypadku kodeksu postępowania administracyjnego oznacza możliwość odpowiedniego zastosowania norm prawa, które nie są sprzeczne z przepisami prawa do których stosowania zobowiązany jest organ nadzoru (tu : zachodzi sprzeczność ww. art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając powyższe na uwadze – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze odmawia zawieszenia postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XLVII/278/2017 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 23 maja 2017 roku w sprawie dopłat do taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków - jak w sentencji niniejszej uchwały.

Badana uchwała określała dopłaty do ceny wody i dopłaty do ceny ścieków w okresie od dnia 7 kwietnia 2017 r. do dnia 6 kwietnia 2018 r. Jak już wskazano wyżej została poddana postępowaniu nadzorczemu na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 23 kwietnia 2018 r.

Kolegium wskazuje również , że weszły w życie zmiany przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.) – ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. z 2017 r., poz. 2180). Normy prawne ujęte w ww. ustawie dokonały istotnych zmian w procedurze zatwierdzania taryf opłat za wodę i odprowadzania ścieków. W dniu 3 marca 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków ( Dz. U. z 2018 r., poz. 472).

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 6 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w brzmieniu obowiązującym w okresie jej wydania oraz art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W uchwale tej, w § 1 w ust. 1-10 Rada Miejska w Witnicy ustaliła dopłatę do ceny wody oraz do ceny ścieków osobno dla różnych taryfowych grup odbiorców, wskazując jednocześnie, iż następuje to zgodnie z obowiązującą taryfą dla Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. w Witnicy, na okres od 7 kwietnia 2017 r. do 6 kwietnia 2018 r. Stosownie zaś do § 3 kwestionowanej uchwały *„Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o. w Witnicy pobierają opłaty za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków od odbiorców wody i dostawców ścieków objętych dopłatami w wysokości pomniejszonej o stawkę dopłat”*.

Podstawowe znaczenie dla oceny legalności ww. uchwały ma odpowiedź na pytanie czy w dniu jej podjęcia obowiązywała taryfa określająca grupy taryfowe. W ocenie bowiem Kolegium warunkiem wydania uchwały w sprawie dopłat jest obowiązywanie w danym okresie na terenie gminy taryfy ustalającej taryfowe grupy odbiorców. Brak taryfy powoduje, że nie aktualizuje się kompetencja dla rady gminy do wydania uchwały w przedmiocie dopłat dla wybranych grup taryfowych (art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

Kolegium Izby uważa, iż w dacie podjęcia spornej uchwały, w Witnicy nie obowiązywała taryfa dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odbierania ścieków. Spowodowane było to rozstrzygnięciem nadzorczym, ponieważ:

Zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 24 ust. 2 ww. ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie przedstawia wniosek o ich zatwierdzenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który z kolei jest obowiązany do zweryfikowania taryf i przedstawienia ich radzie gminy, by ta w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o weryfikację mogła wydać uchwałę o zatwierdzeniu taryf (art. 24 ust. 1 i art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Zgodnie z art. 24 ust. 8 tej ustawy, jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w powyższym terminie, z upływem 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf w życie wchodzi taryfy zweryfikowane przez burmistrza.

Stosownie do tego przepisu Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o. w Witnicy 27 stycznia 2017 r. złożyły w Urzędzie Miasta i Gminy w Witnicy wniosek o zatwierdzenie taryf na okres od 7 kwietnia 2017 r. do 6 kwietnia 2018 r. Burmistrz Miasta i Gminy Witnica do weryfikacji taryf upoważnił Kierownika Wydziału Inwestycji, który informację o *"braku podstaw do negatywnej oceny wniosku o zatwierdzenie taryf"* przesłał Przewodniczącemu Rady Miejskiej w 45 dniu, licząc od daty złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf.

Wojewoda Lubuski wszczął w ww. sprawie postępowanie nadzorcze, zakończone rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 kwietnia 2017 r. (nr NK-I.4131.107.2017.AHOR) stwierdzającym nieważność aktu weryfikacji taryf, który zakwalifikował jako zarządzenie Burmistrza. Rozstrzygnięcie doręczono Burmistrzowi 27 kwietnia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp., natomiast, wyrokiem z 26 lipca 2017 r. sygn. akt II SA/Go 454/17 oddalił skargę Burmistrza na to rozstrzygnięcie nadzorcze. Wyrok ten nie jest prawomocny, a z urzędu jest wiadome, iż Gmina Witnica złożyła od niego skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ocenie Kolegium, skutkiem stwierdzenia nieważności zarządzenia Burmistrza było wstrzymanie wykonania tego aktu. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Przyjąć należy, iż nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym organ nadzoru stwierdza nieważność zarządzenia organu gminy, wywołuje tylko takie skutki, jak postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania zarządzenia. Stan wstrzymania wykonania zarządzenia trwa do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź jego uchylenia przez sąd administracyjny. Rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje skutki prawne w zakresie objętym orzeczeniem o nieważności dopiero po uzyskaniu prawomocności. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa (np. wyrok z dnia 21 marca 1991 r. w SA/Wr 168/91, ONSA 1991 zesz. 1, poz. 2). Wstrzymanie wykonania oznacza jednak, iż nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze objęte jest domniemaniem ważności, które wszakże może zostać wzruszone wyrokiem sądu administracyjnego (A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz [red. B. Dolnicki] Warszawa 2016 r., str. 1157). Przyjąć zatem należy, iż takie domniemanie musi cechować każde rozstrzygnięcie nadzorcze, choćby nawet ostatecznie zostało uznane za wadliwe.

Skutkiem doręczenia gminie rozstrzygnięcia nadzorczego z 26 kwietnia 2017 r. było wstrzymanie wykonania objętego nim zarządzenia. Tym samym, zawieszony został skutek jakim jest weryfikacja taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Witnica. Wstrzymanie wykonania należy rozumieć szeroko, jako tymczasowe pozbawienie akt wynikających z niego bezpośrednio i pośrednio skutków

prawnych. Organy gminy od dnia doręczenia gminie rozstrzygnięcia nie mogą traktować aktu objętego tym rozstrzygnięciem jako aktu obowiązującego i jako aktu wywołującego skutki prawne. Rada Miejska nie mogła również przyjąć, iż wobec braku jej uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf skutkuje zastosowaniem art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż pomijała w ten sposób prawne następstwo wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 26 kwietnia 2017 r. stwierdzającego nieważność aktu weryfikacji taryf.

Kolegium w swym rozstrzygnięciu nadzorczym winno uwzględnić stan faktyczny i prawny istniejący w dniu podjęcia badanej uchwały z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie dopłat do taryf. Zatem należy również wziąć pod uwagę fakt formalnego obowiązywania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubuskiego z 26 kwietnia 2017 r. wynikający z automatycznego wstrzymania wykonania aktu objętego rozstrzygnięciem nadzorczym. Jak wcześniej wspomniano, rozstrzygnięcie to, niezależnie od jego ostatecznej oceny sądownoadministracyjnej, w dacie podjęcia zakwestionowanej uchwały objęte było, wynikającym z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tymczasowym domniemaniem ważności i legalności. Stwierdzić też należy, iż wobec oddalenia skargi Gminy na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, skutek w postaci wstrzymania wykonania zarządzenia Burmistrza trwa nadal. Niedopuszczalne jest zatem ani powoływanie się na to zarządzenie, ani też wywodzenie zeń jakichkolwiek skutków prawnych. Tym samym zasadna była konkluzja, że Rada Miejska w Witnicy nie mogła przyjąć, iż doszło do formalnej weryfikacji taryf przez Burmistrza, w związku z czym taryfy te w dacie podjęcia badanej uchwały w sprawie dopłat nie mogły być uznawane za obowiązujące. Nie mógł bowiem zostać uznany za spełniony wynikający z art. 24 ust. 8 ww. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków warunek jakim było pozytywne zweryfikowanie taryf przez Burmistrza. Dlatego też jak już wskazano powyżej Kolegium uznaje, iż w dacie podjęcia badanej uchwały określającej dopłaty do określonych taryf, taryfy te nie obowiązywały na terenie Gminy.

W ocenie Kolegium, brak prawomocności pierwszego z rozstrzygnięć nadzorczych (Wojewody Lubuskiego - dotyczącego zatwierdzenia taryf za wodę i odprowadzanie ścieków) nie może mieć wpływu na działania nadzorcze Kolegium w stosunku do badanej uchwały i to pomimo tego, że akty pozostawały w związku, przede wszystkim z powodu wstrzymania na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonalności zarządzenia o weryfikacji taryf. Tym bardziej, że Rada Miejska przyjmując badaną uchwałę w dniu 23 maja 2017 r. miała świadomość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubuskiego z dnia 26 kwietnia 2017 r. dotyczącego aktu weryfikacji taryf przez Burmistrza, ponieważ rozstrzygnięcie to zostało doręczone Gminie 27 kwietnia 2017 r.

Dlatego też Kolegium uznaje, iż badana uchwała Rady Miejskiej w Witnicy nr XLVII/278/2017 z dnia 23 maja 2017 r. zapadła z istotnym naruszeniem prawa wskazanym w sentencji niniejszej uchwały.

Mając powyższe na uwadze – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

(-) Ryszard Zajączkowski  
Przewodniczący Kolegium