

Uchwała nr 73/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 8 listopada 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr CII.669.2023 Rady Miejskiej
w Kunowie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie dopłaty dla grup taryfowych odbiorców usług
zbiorowego zaopatrzenia w wodę z terenu Miasta i Gminy Kunów

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdza nieważność

uchwały Nr CII.669.2023 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie dopłaty dla grup taryfowych odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę z terenu Miasta i Gminy Kunów w części tj. w § 3 w zakresie słów „ po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Nr CII.669.2023 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie dopłaty dla grup taryfowych odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę z terenu Miasta i Gminy Kunów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 27 października 2023 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 8 listopada 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Kunów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska w Kunowie, wskazując w podstawie prawnej m.in. art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, podjęła uchwałę w sprawie dopłaty dla grup taryfowych odbiorców usług zaopatrzenia w wodę z terenu

Miasta i Gminy Kunów. Przywołany został również art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi że „przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Z treści § 3 badanej uchwały wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą od dnia 22 października 2023 r.

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy, zaś zasady wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego normuje art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W art. 4 ust. 2 określono, że "W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast w art. 4 ust. 3 w/w ustawy ustawodawca wskazał, iż "Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia". Z kolei art. 5 tej ustawy stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie regulacje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 6 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada ta jest aktualna również w odniesieniu do aktów stanowionych przez Radę Miejską, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika.

Analiza zapisu § 3 badanej uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący wprowadził w nim dwie, rozłączne regulacje w zakresie wejścia w życie. Pierwsza z nich mówi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, co w przypadku badanej uchwały nastąpiło w dniu 31 października 2023 r. pod poz. 4128 i oznacza wejście w życie z dniem 15 listopada 2023 r., bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Regulacja § 3 tejże uchwały stanowi, że uchwała wchodzi w życie z mocą od dnia 22 października 2023 r. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w badanej sprawie zastosował przepisy art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. akt K18/92, wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. akt K47/01). Dodatkowo podkreśla się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw. Rada Miejska w Kunowie podejmując w dniu 26 października 2023 r uchwałę w sprawie dopłat dla grup

taryfowych odbiorców usług zbiorowego odprowadzania ścieków z terenu Miasta i Gminy Kunów, skorzystała z uregulowań wskazanych w art. 5 w/w ustawy i nadała badanej uchwale moc obowiązywania od 22 października 2023 r. w związku z nabytym prawem dopłat dla grup taryfowych tj. z dniem obowiązywania nowych taryf, jednocześnie wskazując wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. A zatem wskazała dwie daty obowiązywania tego aktu. Takie określenie dat wejścia w życie jest wadliwe. Na tle stosowania aktu prawa miejscowego mogą bowiem powstać wątpliwości, czy ten akt wszedł w życie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia, czy też od 22 października 2023 r. Zawarcie w § 3 uchwały dwóch różnych dat wejścia w życie aktu prawa miejscowego powoduje, że przepis ten jest niewątpliwie wewnątrznie sprzeczny, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Pogląd taki prezentuje również orzecznictwo sądowe, np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. I SA/Ke 422/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 września 2022 r., sygn. I SA/Ke 303/22.

Nie budzi wątpliwości Kolegium, iż badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, dlatego też nie kwestionuje obowiązku jej publikowania. Jednakże z uwagi na brak możliwości dokonania modyfikacji zapisów uchwały przez Kolegium, aby wyeliminować z jej treści normatywnej dwie daty wejścia w życie tego aktu, mając na uwadze obowiązywanie nowej taryfy zbiorowego zaopatrzenie w wodę z terenu Miasta i Gminy Kunów, konieczne było wykreślenie z treści § 3 słów "po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego". Nie wpływa to na obowiązek jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Uchwała została przekazana do publikacji i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 31 października 2023 r. stąd wystarczającym dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem jest stwierdzenie nieważności wyłącznie części ww. uchwały.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjęło uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Damian Grzelka