

Uchwała nr 71/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 30 kwietnia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/3/2025 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 11 kwietnia 2025 r. w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ odprowadzanych ścieków dla odbiorców usług z terenu Miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowiecka, Letniskowa, Wschodnia i Warszawka

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr VI/3/2025 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 11 kwietnia 2025 r. w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ odprowadzanych ścieków dla odbiorców usług z terenu Miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowiecka, Letniskowa, Wschodnia i Warszawka z powodu naruszenia 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).

Uzasadnienie

Uchwała nr VI/3/2025 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 11 kwietnia 2025 r. w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ odprowadzanych ścieków dla odbiorców usług z terenu Miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowiecka, Letniskowa, Wschodnia i Warszawka wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 16 kwietnia 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 30 kwietnia 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

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 Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Starachowice.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne:

Rada Miejska w Starachowicach powołując się w podstawie prawnej badanej uchwały m.in. na art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków w §1 i § 2 postanowiła, cyt.:

„§ 1. Ustala się dopłatę do ceny odprowadzanych ścieków dla mieszkańców miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowiecka, Letniskowa, Wschodnia i Warszawka obsługiwanych przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Brodach w wysokości określonej w § 2 niniejszej uchwały.

§ 2. W rozliczeniu z odbiorcami usług Zakład Gospodarki Komunalnej w Brodach będzie stosował następujące ceny:

W okresie od 19 kwietnia 2025 r. do 03 października 2025 r.

1. Cena płacona przez odbiorcę usług (grupa 3 – budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne) netto - 8,00 zł , VAT- 0,64 zł, brutto - 8,64 zł,
2. Dopłata Gminy Starachowice netto – 3,56 zł, VAT - 0,28 zł, brutto - 3,84 zł,
3. Cena taryfowa netto – 11,57 zł, VAT – 0,93 zł, brutto – 12,50 zł.

W okresie od 04 października 2025 r. do 18 kwietnia 2026 r.

1. Cena płacona przez odbiorcę usług (grupa 3 – budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne) netto - 8,10 zł , VAT- 0,65 zł, brutto - 8,754 zł,
2. Dopłata Gminy Starachowice netto – 3,47 zł, VAT - 0,28 zł, brutto - 3,75 zł,
3. Cena taryfowa netto – 11,57 zł, VAT – 0,93 zł, brutto – 12,50 zł”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 24 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

Stosownie do treści art. 24b ust. 1 tej ustawy, taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług. Natomiast z przepisu art. 24c ust. 2 ustawy wynika, iż organ regulujący zatwierdza taryfę w drodze decyzji. Jak stanowi art. 27a ust. 1 ustawy, organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 13 ustawy, taryfowa grupa odbiorców usług – to grupa odbiorców wyodrębnionych na podstawie charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także na podstawie sposobu rozliczeń za świadczone usługi.

Zgodnie z ww. przepisami Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w dniu 26 marca 2025r. wydał decyzję W.RZT.70.11.2025/4, w której zatwierdził taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę na terenie Gminy Brody i za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Brody i miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowieckiej, Letniskowej, Wschodniej i Warszawki Sadowie na okres 3 lat, na wniosek Zakładu Gospodarki Komunalnej w Brodach reprezentowanego przez pełnomocnika Infrastruktura Anna Rozwadowska-Palarz. Zgodnie z załącznikiem do tej decyzji w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków wyodrębniono następujące taryfowe grupy odbiorców tj.:

- 1) Grupa 1 – budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne, znajdujące się na terenie Gminy Brody, dostarczające ścieki bytowe, rozliczane na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego).
- 2) Grupa 2 - budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne, znajdujące się na terenie Gminy Brody, dostarczające ścieki bytowe, rozliczane na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym (z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego), zasilające w energię elektryczną przydomowe przepompownie ścieków.
- 3) Grupa 3 - budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne, znajdujące się na terenie Gminy Brody, dostarczające ścieki bytowe, rozliczane w oparciu o przeciętne normy zużycia wody w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym.
- 4) Grupa 4 – jednostki gospodarcze, przemysłowe, handlowe, obiekty szkolne, instytucje o charakterze publicznym (urzędy, banki itp.), znajdujące się na terenie Gminy Brody dostarczające ścieki komunalne lub przemysłowe, rozliczane na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego).
- 5) Grupa 5 - budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne, znajdujące się na terenie Gminy Starachowice, dostarczające ścieki bytowe, rozliczane na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego),
- 6) Grupa 6 – jednostki gospodarcze przemysłowe, handlowe, obiekty szkolne, instytucje o charakterze publicznym (urzędy, banki itp.), znajdujące się na terenie Gminy Starachowice dostarczające ścieki komunalne lub przemysłowe, rozliczane na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym (z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego).

Zdaniem Kolegium, określenie przez Radę Miejską w Starachowicach w § 2 w tabeli poz. 2 cyt.: „dopłata Gminy Starachowice” do ceny odprowadzanych ścieków dla mieszkańców miasta Starachowice w zakresie ulic: Ostrowieckiej, Letniskowej, Wschodniej i Warszawka, bez wskazania

grupy taryfowych odbiorców tych usług zgodnie z ww. decyzją, stanowi naruszenie art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Stosownie do tego przepisu, upoważnienie do podjęcia uchwały o dopłacie dotyczy jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. W ocenie Kolegium ustawodawca nie bez powodu posłużył się w ustawie wyrażeniem „taryfowych grup odbiorców”. Taka redakcja w sposób wyraźny sugeruje, że przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dopłaty winny być przekazywane dla grup odbiorców wynikających wprost z taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W badanej uchwale Rada Miejska w Starachowicach nie określiła, której grupy odbiorców usług dotyczy omawiana dopłata. Nie można bowiem uznać, że Rada określając dopłatę w § 2 w tabeli poz. 1 wyszczególniając cyt. „cena płacona przez odbiorcę usług (grupa 3 – budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne)” prawidłowo wskazała taryfową grupę odbiorców, gdyż w poz. 2 tej tabeli określono dopłatę z budżetu Gminy bez szczegółowego wskazania, której grupy odbiorców usług dotyczy dopłata, co nie spełnia wymogu ustawowego i stanowi naruszenie art. 24 ust. 6 ustawy.

Ponadto Kolegium wskazuje, że zgodnie z decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie to w Grupie 5 określone zostały budynki mieszkalne jedno i wielorodzinne, znajdujące się na terenie Gminy Starachowice, a nie jak wskazano w tabeli w § 2 Grupę 3. W uzasadnieniu do uchwały Rada Miejska w Starachowicach wskazała również na Grupę 5, jednakże ani w treści normatywnej uchwały ani też w uzasadnieniu nie wskazano do której grupy taryfowej usług będą stosowane dopłaty z budżetu Gminy.

W ocenie Kolegium Izby, naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16. LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2).”

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż postanowienia § 2 tabeli w zakresie wyrazu, cyt. „Netto”, „VAT” i „Brutto” wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu w art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Z przepisu tego nie wynika upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania dopłaty dla taryfowych grup odbiorców usług, tj. netto, VAT lub brutto.

Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (por. chociażby wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał.

W orzecnictwie sądów administracyjnych i nauczania prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa" (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło 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
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka