

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.149.2017.AHOR
z dnia 28 czerwca 2017 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały 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.

Uzasadnienie

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. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 30 maja 2017 r.

Pismem z dnia 30 maja 2017 r. Wojewoda Lubuski wszczął postępowanie nadzorcze wobec przedmiotowej uchwały i wezwał Radę do przedłożenia dokumentów potrzebnych do dokonania oceny zgodności z prawem uchwały. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Witnicy przesłała żądane dokumenty wraz z pismem z dnia 5 czerwca br.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w dniu 27 stycznia 2017 r. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne Miejskie Zakłady Komunalne Spółka z o.o. w Witnicy złożyła w Urzędzie Miasta i Gminy Witnica wnioski o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Witnica na okres od 7 kwietnia 2017 roku do 6 kwietnia 2018 roku. W dniu 21 lutego 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Witnica wydał upoważnienie Nr WOR-S.0052.14.2017, w którym upoważnił Kierownika Wydziału Inwestycji w Urzędzie Miasta i Gminy Witnica do weryfikacji taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wniosku złożonego w dniu 27 stycznia 2017 r. przez Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o. w Witnicy w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Następnie, działając na podstawie tego upoważnienia, Kierownik Wydziału Inwestycji wydał dokument weryfikacji wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Witnica na okres od 7 kwietnia 2017 roku do 6 kwietnia 2018 roku, nie wskazując na nim daty dokonanej weryfikacji. W dokumencie tym wskazano m.in. „Podsumowując wniosek z formalnego punktu widzenia jest w zasadzie kompletny i nie występują błędy rachunkowe. Zawiera może w niektórych punktach bardzo ogólne informacje, ale przepisy nie precyzują zakresu tych informacji w poszczególnych elementach taryfy. Zawarte we wniosku dane liczbowe wynikają z posiadanej ewidencji księgowej, która pozwala przyporządkować koszty do poszczególnych działalności przedsiębiorstwa, a także w odniesieniu do taryf, ale tylko w sposób zaprezentowany we wniosku. Zmiana alokacji kosztów i opracowanie nowej struktury i rodzaju taryf wymaga zmian ewidencji księgowej, dostosowanie jej do potrzeb wynikających z lokalnych uwarunkowań. Przygotowany wniosek nie daje podstaw do negatywnej weryfikacji ze strony Burmistrza”. Burmistrz nie przygotował i nie przedłożył Radzie Miejskiej w Witnicy projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Witnica na okres od 7 kwietnia 2017 roku do 6 kwietnia 2018 roku, zaś sama weryfikacja wniosku została przesłana Przewodniczącej Rady korespondencją elektroniczną email na jej prywatny adres dopiero w dniu 13 marca 2017 r. o godz. 16.35,

a więc 45 dnia od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf, tj. w ostatnim dniu, w którym Rada Miejska była władna podjąć uchwałę w sprawie zatwierdzenia taryf albo odmowy ich zatwierdzenia.

W ocenie Burmistrza tak zweryfikowany wniosek o zatwierdzenie taryf, który nie został przedstawiony w ogóle Radzie Miejskiej w Witnicy, miałby wejść w życie na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. Nr 328) tj. po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf. Wydaje się, że podejmując kwestionowaną uchwałę pogląd o obowiązywaniu przedmiotowych taryf na tej podstawie podzieliła również Rada Miejska w Witnicy.

W § 1 w ustępach od 1 do 10 kwestionowanej uchwały Rada 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 § 5 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”.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada powołała się na art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym „Rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu”. Ustawodawca w art. 24 ust. 1 do 5 tej ustawy szczegółowo uregulował procedurę zatwierdzenia taryf sporządzonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Z ust. 1 wynika, że taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy. Dopiero po spełnionych warunkach określonych w art. 24 ust. od 1 do 5b rada gminy może podjąć uchwałę o dopłatach w oparciu o ust. 6.

Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-I.4131.107.2017.AHor z dnia 26 kwietnia 2017 r. stwierdził nieważność Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Witnica, bez wskazanej daty, w sprawie weryfikacji wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Witnica na okres od 7 kwietnia 2017 roku do 6 kwietnia 2018 roku, wydanego z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Witnica Nr WOR-S.0052.14.2017 z dnia 21.02.2017 przez Kierownika Wydziału Inwestycji w Urzędzie Miasta i Gminy Witnica. Zostało one doręczone Burmistrzowi w dniu 27 kwietnia 2017 r.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy 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”. Natomiast stosownie do art. 92 ust. 1 tej ustawy „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”. Sankcja nieważności oznacza, że czynność nią dotknięta nie może powodować żadnych uznanych przez prawo skutków, traktowana jest jako niebyła i nikogo niewiążąca z mocy samego prawa. Zauważyć przy tym należy, że pomimo wadliwości, akt obciążony wadami pozostaje w obrocie i funkcjonuje, jednakże tylko do czasu, gdy zostanie unieważniony na mocy aktu wskazującego na taki właśnie skutek prawny, wydanego przez właściwy organ. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz doktrynie prawa samorządowego podkreśla się, że stwierdzenie nieważności działa z mocą wsteczna od daty wydania aktu obciążonego wadą nieważności. Akt stwierdzający nieważność uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia aktu nieważnego, a organ nadzoru, podejmujący rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności, jedynie potwierdza ten fakt. W stosunku do aktu, którego nieważność stwierdzono, upada domniemanie legalności i prawidłowości. Nadto, sprawa, która była przedmiotem aktu uznanego za nieważny, wraca do

stanu, w jakim się znajdowała przed jego wydaniem (tak: B. Dolnicki, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz). Skutkiem prawnym wydania zarządzenia w przedmiocie weryfikacji taryf było uzyskanie przez nie mocy obowiązującej z dniem 8 kwietnia 2017 r., jednakże wydanie przez Wojewodę Lubuskiego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność przedmiotowego zarządzenia skutkowało unicestwieniem wszelkich jego skutków prawnych i to z mocą wsteczną, od daty jego wydania. Oznacza to w konsekwencji, że skutkiem stwierdzenia nieważności przedmiotowego zarządzenia jest brak wejścia w życie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków wynikających z wniosku taryfowego z dnia 27 stycznia 2017 r. Stan wstrzymania wykonania uchwały (zarządzenia) trwa aż do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez sąd administracyjny. W pierwszej z tych sytuacji usunięcie z obrotu prawnego uchwały z mocą ex tunc "konsumuje" akt jej wstrzymania przez organ nadzoru, w drugiej zaś uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego, jako aktu kończącego postępowanie nadzorcze, pozbawia mocy wiążącej zastosowany w jego trakcie środek ochrony tymczasowej (tak: A. Matan, w: Komentarz do art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, system LEX).

W realiach niniejszej sprawy, wstrzymanie wykonania zarządzenia Burmistrza nastąpiło z dniem doręczenia do Urzędu Miasta i Gminy Witnica ww. rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. z dniem 27 kwietnia 2017 r. Należy podkreślić, że wstrzymanie wykonania zarządzenia nastąpiło ex lege (z mocy prawa). Do wstrzymania wykonania aktu nie jest konieczne podjęcie jakichkolwiek dodatkowych czynności przez organ nadzoru. Wskutek wstrzymania wykonania zakwestionowanego aktu dochodzi do czasowego pozbawienia go skuteczności. Zatem pomimo braku prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, przedmiotowe zarządzenie Burmistrza w sprawie weryfikacji taryf nie rodzi jakichkolwiek skutków prawnych. Wstrzymanie jego wykonania trwa pomimo złożenia przez Gminę Witnica skargi na przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Oznacza to, że zarządzenie Burmistrza nie wywoła skutków prawnych aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego. W związku z powyższym nie było dopuszczalne ustalenie przez Radę Miejską dopłat do taryf, które faktycznie nie obowiązują.

W konsekwencji uznać należy, że w Gminie Witnica nie obowiązują obecnie żadne taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków. Zresztą okres beztaryfowy rozpoczął się już wcześniej, gdyż rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-I.4131.337.2016.AHor z dnia 14 grudnia 2016 r. Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność Uchwały Nr XXXVII/225/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 11 listopada 2016 r. w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 14 grudnia 2016 r. wpłynęło do MZK Sp. z o.o. w Witnicy w dniu 16 grudnia 2016 r. Mając na względzie treść art. 24 ust. 5a u.z.z.w., obowiązywanie dotychczasowej taryfy uległo przedłużeniu do dnia 17 marca 2017 r. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie (w realiach rozpatrywanej sprawy przed dniem następującym po 90-tym dniu przedłużonego obowiązywania taryf dotychczasowych) przedstawia wójtowi wniosek o ich zatwierdzenie. Oznacza to, że uwzględniając 90-dniowe okresy przedłużenia obowiązywania taryf dotychczasowych, spółka MZK powinno było każdorazowo przedkładać Burmistrzowi do weryfikacji taryfy, wraz z wnioskiem o ich zatwierdzenie w takich terminach, aby zapobiec powstaniu sytuacji, w której w Gminie Witnica nie obowiązywałaby żadna taryfa, tj. aby zachować ciągłość obowiązywania taryf w Gminie Witnica. Mając na względzie fakt obowiązywania taryfy dotychczasowej do dnia 17 marca 2017 r., aby zachować ciągłość obowiązywania w Gminie Witnica taryf poprzez przyjęcie nowych taryf obowiązujących od dnia 18 marca 2017 r., MZK powinno było przekazać Burmistrzowi wniosek o zatwierdzenie taryf w terminie do dnia 6 stycznia 2017 r. Złożenie przedmiotowego wniosku nastąpiło jednak dopiero z dniem 27 stycznia 2017 r. W tym stanie rzeczy w Gminie Witnica po dniu 17 marca br. nie obowiązują żadne taryfy.

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 art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i należało stwierdzić jej nieważność w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek