



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

**stwierdzam nieważność**

**§ 3. we fragmencie: „w terminie po 14 dniach od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr XLIV/835/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/545/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie dopłat w latach 2021 - 2024 dla wybranych grup taryfowych odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kobierzyce.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIV/835/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/545/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 maja 2021 r. w sprawie dopłat w latach 2021 - 2024 dla wybranych grup taryfowych odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kobierzyce, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „w terminie po 14 dniach od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.**

W §3 ww. uchwały Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że uchwała wchodzi w życie w terminie po 14 dniach od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tym samym w kwestionowanym fragmencie uchwały Rada Gminy uzależniła wejście w życie przyjętego aktu od upływu 14-dniowego terminu liczonego od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt

prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Tymczasem uchwała Rady Gminy Kobierzyce nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała podjęta została na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028). 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. Zgodna z ustawą 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. W szczególności wskazania wymaga, że podjęta przez Radę uchwała jest aktem nowelizującym uchwałę, w której Rada postanowiła o dokonywaniu dopłat w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a adresatem tej uchwały jest organ wykonawczy gminy, który, na skutek podejmowanej uchwały, musi dopełnić innych obowiązków, w tym obowiązku przekazywania dopłat przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Również żaden z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie stanowi podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w dzienniku urzędowym. Nie istnieje także inny przepis szczególnie, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących dopłat w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 czerwca 2021 r. (NK-N.4131.52.19.2021.MC2) stwierdzono nieważność w części nowelizowanej uchwały nr XXIX/545/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 maja 2021 r. ze względu na skierowanie uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W związku z tym, że uchwałę pierwotną uznano za akt pozbawiony cech aktu prawa miejscowego, za akt taki nie może zostać uznana także uchwała nowelizująca, a w konsekwencji również z tego powodu uchwała nr XLIV/835/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 29 grudnia 2022 r. nie może zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „w terminie po 14 dniach od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**