



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6537

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.624.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/77/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Pawonków, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

1) § 10 ust. 2 i ust. 7 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 12 ust. 3 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Pawonków przyjęła uchwałę Nr IX/77/2019 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Pawonków. Załącznik do uchwały stanowi: *REGULAMIN DOSTARCZANIA WODY I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW*. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 19 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy).

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;

- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Ustawa w art. 19 ust. 5, ściśle określiła zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Konstrukcja tego przepisu nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zakres spraw podlegających unormowaniu w Regulaminie ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem kategoriowym: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...)*. To prowadzi do wniosku, że treść Regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Zgodnie zaś z tym zakresem powinien on określać jedynie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym zawierać elementy wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 1 – 9 ustawy. Wszystkie one są elementami obligatoryjnymi Regulaminu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości.

Natomiast z art. 7 Konstytucji RP wynika, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. *Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane"*. *Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia* (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*.

W ocenie organu nadzoru, § 10 ust. 2 i ust. 7 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w treści § 10 ust. 2 i ust. 7 załącznika do uchwały wskazała, że: *W umowie wskazana jest taryfa obowiązująca w dniu zawarcia umowy z odbiorcą usług. Częstotliwość okresów rozliczeniowych określa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków*. Wymaga wskazania, iż z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Pod pojęciem "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów" należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Natomiast obligatoryjne elementy umowy o zaopatrzenie

w wodę lub odprowadzanie ścieków zostały określone w art. 6 ust. 3 pkt 1 – 6 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, przepisy załącznika do uchwały odnoszące się do treści umowy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych. Wobec powyższego, z tego punktu widzenia za istotnie naruszające prawo należy uznać ww. § 10 ust. 2 i ust. 7 załącznika do uchwały.

Dalej, należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru, § 12 ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 12 ust. 3 załącznika do uchwały wskazano, iż: *Załącznikiem do wniosku powinna być mapa zasadnicza, na której widać lokalizację nieruchomości planowanej do podłączenia w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej.* Zobowiązanie do przedłożenia załącznika w postaci mapy zasadniczej, na której widać lokalizację nieruchomości planowanej do podłączenia w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Żaden przepis ustawy nie upoważnia Rady Gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.). Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Tego przepisu nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami (art. 30 ust. 2 ustawy Prawo budowlane). Oprócz wymienionych elementów zgłoszenia przepis art. 30 ust. 3 ustawy Prawo budowlane - w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych - wymienia także projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Brak jest zatem podstaw prawnych do żądania przedłożenia przez ubiegającego się o przyłączenie jego nieruchomości do sieci - mapy zasadniczej, na której widać lokalizację nieruchomości planowanej do podłączenia w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006 r., II SA/Łd 335/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 września 2006 r., II SA/Lu 682/06, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada przedmiotowym przepisem załącznika do uchwały dokonała również niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy Prawo budowlane. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada Gminy Pawonków w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 19 ust. 5 pkt 2 i 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IX/77/2019 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie

Pawonków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak