



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6770

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.662.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 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 X/77/2019 Rady Gminy Chybie z dnia 3 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2, pkt 5 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 września 2019 r. Rada Gminy Chybie przyjęła uchwałę Nr X/77/2019 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 przyłączania 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 wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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. 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 I SA/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, § 9 - § 11 uchwały nie wypełniają dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Rada Gminy w § 9 ust. 1 uchwały wskazała, iż: *Dostęp do usług wodociągowych i kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz Gminę, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalone przez Radę Gminy, a dostęp do usług przedsiębiorstwa wyznaczają techniczne możliwości istniejących urządzeń: ich stan techniczny, parametry hydrauliczne, zdolność produkcyjna ujęć wód, lokalizacja nieruchomości.* Wymaga podkreślenia, że jeżeli ustawodawca wprost wskazał, iż należy określić warunki techniczne, to przyjmując należy iż celem tego upoważnienia było zobligowanie organu gminy do wskazania przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Organ stanowiący gminy powinien określić w niniejszej uchwale w sposób precyzyjny i konkretny warunki techniczne określające możliwość dostępu do ww. usług. Zdaniem organu nadzoru, wskazanie, że: *Dostęp do usług wodociągowych i kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz Gminę, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalone przez Radę Gminy - nie zawiera się w pojęciu „warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”.* Powyższe wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 896/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził, iż: *Treścią regulaminu nie może być bowiem określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe*

i prognostyczne, obecne w planach. Poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych", a poza tym są nieprecyzyjne. Również uregulowanie przez Radę, iż: dostęp do usług przedsiębiorstwa wyznaczają techniczne możliwości istniejących urzędów: ich stan techniczny, parametry hydrauliczne, zdolność produkcyjna ujęć wód, lokalizacja nieruchomości - nie pozwala na ustalenie jakie są konkretne warunki techniczne określające możliwość dostępu do ww. usług. Powyższe prowadzi do wniosku, iż w przedmiotowej uchwale nie wskazano warunków technicznych. Z treści uchwały nie sposób wywieść jakie są precyzyjne (konkretne) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Także w treści § 10 i § 11 uchwały nie uregulowano warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Chybie nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 4 ust. 2 zd. 1 uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W wyżej wskazanym przepisie uchwały określono, że: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia w swojej siedzibie i na stronie internetowej wzór wniosku o zawarcie umowy.* Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku sporządzania i udostępniania wzoru wniosku o zawarcie umowy. Nałożenie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wyżej powołanego obowiązku nie zawiera się w pojęciu „warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług”. Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 X/77/2019 Rady Gminy Chybie z dnia 3 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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 całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak