



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7449

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.734.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 56/XI/2019 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 27 września 2019 roku w sprawie przyjęcia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kamienica Polska", dalej jako „uchwała” w części określonej w:

1) § 3 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”,

2) § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji,

3) § 5 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)” oraz § 6 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „lub REGON, numer NIP (jeśli osoba taka go posiada)”, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1152), dalej jako „ustawa”,

4) § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 3 i art. 24e ustawy,

5) § 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy,

6) § 19 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy,

7) § 21 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w 27 września 2019 roku Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę Nr 56/XI/2019 w sprawie przyjęcia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kamienica Polska". Regulamin stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części 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 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). Stosownie do treści art. 19 ust. 5 ustawy *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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 maja 2018 roku, sygn. akt: II SA/Sz 282/18 (Legalis nr 1782801) art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin powinien określać", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Konstrukcja art. 19 ust. 5 ustawy określająca zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy, 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. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformulowaniem kategoriycznym: *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 któregokolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości.

Ponadto z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Regulacja § 3 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji, gdyż odsyła do aktualnie obowiązujących przepisów. W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie jest niejasne i nieprecyzyjne, albowiem nie sposób ustalić, o jakie przepisy chodzi.

Przepis § 4 ust. 2 załącznika do uchwały jest zbędny, gdyż umowa nie może ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, z przepisów wykonawczych do ustawy oraz niniejszego regulaminu.

Regulacja § 5 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)” oraz § 6 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „lub REGON, numer NIP (jeśli osoba taka go posiada)” jest sprzeczna z art. 19 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 stycznia 2019 roku, sygn. akt: II OSK 391/17 w zakresie, w którym regulamin dostarczania wody zobowiązuje stronę do podania "numeru PESEL lub REGON, numeru NIP (jeśli osoba taka go posiada)" to narusza art. 19 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139).

Regulacja § 7 ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy i art. 24e ustawy. Zgodnie z art. 24e ust. 1 ustawy w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 24c ust. 2 lub 4, stała się ostateczna, organ regulacyjny ogłasza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Z ust. 2 powołanego przepisu wynika, że właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) zamieszcza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwej gminy, zaś z ust. 3 wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zamieszcza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na swojej stronie internetowej lub udostępnia ją w punktach obsługi klientów. Art. 24f ust. 1 ustawy stanowi z kolei, że zatwierdzona taryfa oraz tymczasowa taryfa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w art. 24e ust. 1. W świetle powyższego należy uznać, że ustawa wyczerpująco reguluje kwestię podawania do publicznej wiadomości zatwierdzonych taryf, a regulacja § 7 ust. 2 załącznika do uchwały nie stanowi sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Powyższa regulacja podjęta została więc bez podstawy w obowiązujących przepisach prawa.

Z kolei regulacja § 10 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy. W przepisie § 10 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że potencjalni odbiorcy usług wodociągowo – kanalizacyjnych mogą uzyskać informacje dotyczące dostępności tych usług: 1. W urzędzie Gminy Kamienica Polska, która udostępnia nieodpłatnie do wglądu: a) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, b) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, c) regulamin świadczenia usług, d) warunki udzielenia zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, e) wieloletni plan rozwoju i modernizacji, f) plan inwestycyjny. 2. W przedsiębiorstwie, które udostępnia do wglądu regulamin świadczenia usług. W powołanym przepisie załącznika do uchwały Rada Gminy określiła, gdzie potencjalni odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych mogą uzyskać informacje dotyczące dostępności tych usług oraz jakie dokumenty są odbiorcom usług udostępniane do wglądu. Tym samym Rada naruszyła art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, który wymaga od niej określenia w sposób pozytywny warunków technicznych umożliwiających dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13, publikowany CBOSA). Regulacja § 10 załącznika do uchwały wykracza więc poza delegację z art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Przepis § 19 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada Gminy nie była uprawniona do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku udostępnienia wskazanych w ust. 1 pkt 1-3 dokumentów.

Poza delegację z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy wykracza również regulacja § 21 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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, uchwała Nr 56/XI/19 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 27 września 2019 roku 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