



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2020 r.

Poz. 7680

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.911.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX.147.2020 Rady Gminy Kornowac z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Kornowac, w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 w zw. z ust. 5 pkt 1 i 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 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2020 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr XIX.147.2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Kornowac.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 i ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2020 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 19 ust. 3 ustawy, w myśl którego rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Z kolei art. 19 ust. 5 ustawy określa elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego 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.

Na wstępie organ nadzoru sygnalizuje, iż wydawany na podstawie ww. przepisu ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, a zatem winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z przepisem ustawowym powinny się znaleźć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, zgodnie z którą regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Rada Gminy Kornowac nie określiła minimalnych parametrów dotyczących jakości dostarczanej wody, odsyłając w tym zakresie w § 3 pkt 1 lit. a załącznika do uchwały, do treści art. 13 ustawy. Tymczasem rada gminy zobligowana jest do samodzielnego określenia minimalnych parametrów świadczonych usług, w tym ilości i jakości dostarczanej wody, jej ciśnienia oraz ciągłości usług. Powyższe nie może następować poprzez odesłanie do treści innych przepisów prawa. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych przez minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, należy rozumieć co najmniej ilość dostarczanej wody, ilość odprowadzanych ścieków, ciśnienie wody oraz jej jakość. Nie ma znaczenia, że np. wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, albo że umowa określa ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy). Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok WSA w Szczecinie z 10 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 929/16 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17, publ. CBOSA).

Ponadto, z delegacji wynikającej z treści art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy wynika, że Rada powinna określić w Regulaminie warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zwrot "warunki techniczne" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość uzyskania dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Analiza treści przepisów uchwały wskazuje, że regulamin nie zawiera żadnych regulacji we wskazanym zakresie. Postanowienia Rozdziału 6 Regulaminu, zatytułowanym "Warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" w istocie nie określają technicznych warunków dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, tj. warunków, po spełnieniu których będzie możliwy dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zatem regulacja § 14 i § 15 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy.

Reasumując, Rada Gminy Kornowac przyjmując uchwałę nie wypełniła zatem zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy uznać przepis § 9 załącznika do uchwały, w którym postanowiono, że *Osoba ubiegająca się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci składa przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu stosowny wniosek, który winien zawierać co najmniej (...)*". W ocenie organu nadzoru, użycie sformułowania „co najmniej”, powoduje, że Rada Gminy wprowadziła katalog otwarty, gdy tymczasem organ stanowiący Gminy, kierując się wytycznymi

zawartymi w treści udzielonego mu upoważnienia do podjęcia uchwały, winien uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Ponadto zdaniem organu nadzoru przepis § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, jest sprzeczny z treścią art. 19a ust. 4 ustawy, gdyż nie zawiera co najmniej elementów w nim wymienionych.

Natomiast zdaniem organu nadzoru treść § 12 ust. 1 załącznika do uchwały modyfikuje art. 19a ust. 1 ustawy. Wskazać 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).

W rozdziale 10 załącznika do uchwały Rada Gminy Kornowac nie określiła prawidłowo warunków dostawy wody na cele przeciwpożarowe, gdyż zgodnie z § 27 załącznika do uchwały postanowiła, że *Woda do celów przeciwpożarowych jest udostępniana Miastu Rybnik z urządzeń wodociągowych posiadanych przez przedsiębiorstwo, a w szczególności z hydrantów przeciwpożarowych zainstalowanych na sieci wodociągowej.*

Przepis ten zdaniem organu nadzoru narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niej zasadę jasności prawa. Zgodnie z art. 2 Konstytucji *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Jak wskazał P. Winczorek (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15) *wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2, 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.* Dodatkowo należy wskazać, że 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 sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać 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.*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 XIX.147.2020 Rady Gminy Kornowac z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Kornowac, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak