



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 2974

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.265.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XV/124/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 w zw. z ust. 5 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” w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1491 ze zm.), dalej jako "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2020 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XV/124/2020 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, dalej jako "uchwała".

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

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 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.

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie tego przepisu ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Normy w niej zawarte mają cechy generalności i abstrakcyjności, a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną adresatów.

Konsekwencją uznania powyższej uchwały za akt prawa miejscowego jest konieczność jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Warunkiem bowiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzająca obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalania odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego (przepis art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). W myśl przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis ten nakazuje zatem stosowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis* dla stanowionego aktu normatywnego. *Ratio legis* tego unormowania związane jest z koniecznością zapoznania się adresatów norm prawnych z treścią aktu normatywnego. Ustawodawca uznał, że takim minimalnym okresem jest czternaście dni. Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych), mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z uregulowaniem § 3 uchwały - *uchwałę ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia*. Wprowadzenie zatem przez Radę powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca bowiem nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszenia w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14 dniowego okresu publikacyjnego - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie nie sposób zdefiniować ważnego interesu państwa, który stosownie do treści ust. 2 tego przepisu wymagałby natychmiastowego wejścia w życie tej uchwały. W ocenie organu nadzoru nie zachodzą jednocześnie w tym przypadku żadne "nadzwyczaj wyjątkowe", szczególne okoliczności, uzasadniające i usprawiedliwiające odstępienie przez Radę od konstytucyjnych reguł stanowienia prawa i skrócenie okresu *vacatio legis*. Nakaz zachowania *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Powyższy sposób regulacji uchwały niewątpliwie narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, określaną także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Przyjmowane nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97 - OTK ZU 1997 nr 5-6 poz. 64; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04 - OTK-A 2005 nr 2 poz. 15). Tym bardziej, że przy konstrukcji tego przepisu uchwały, nie sposób jednoznacznie stwierdzić, w którym dniu czternastodniowego okresu „wchodzenia w życie” uchwały, zacznie ona rzeczywiście obowiązywać.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 3 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a w konsekwencji tego jest on także sprzeczny z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto 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. 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).

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien określać warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Jeżeli zatem ustawodawca wprost wskazał, iż należy określić warunki techniczne, to przyjąć 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. Tymczasem w przedmiotowej uchwale (w rozdziale 6 załącznika do uchwały) brak jest wskazania warunków technicznych. W § 18 załącznika do uchwały załącznika do uchwały zawarto jedynie informacje, że *Potencjalni odbiorcy usług wodno-kanalizacyjnych mogą uzyskać informacje dotyczące dostępności tych usług*:

1) w urzędzie gminy, która udostępnia nieodpłatnie wgląd:

- a) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- b) w miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- c) w regulamin świadczenia usług,
- d) w warunki udzielania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,

2) w przedsiębiorstwach wodno-kanalizacyjnych, udostępniających nieodpłatnie wgląd:

- a) w plany inwestycyjne,
- b) w regulamin świadczenia usług.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy w treści § 18 załącznika do uchwały nie podjęła nawet próby określenia warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zatem, zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy powinna określić w niniejszej uchwale w sposób precyzyjny i konkretny warunki techniczne umożliwiające dostęp do ww. usług. Ich brak w uchwale regulaminowej jest równoznaczny z brakiem jakichkolwiek wytycznych dla przedsiębiorstwa. Wobec takiej sytuacji nie będzie miało ono możliwości dokonania poprawnej weryfikacji stanu faktycznego, a tym samym prawidłowo zrealizować ustawowy obowiązek wynikający z art. 15 ust. 4 ustawy.

Reasumując, Rada Gminy Rudnik przyjmując uchwałę nie wypełniła 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 Rada w § 1 pkt 2 załącznika do uchwały wskazała, że *ilekroć w regulaminie mowa jest o przedsiębiorstwie lub przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym - należy przez to rozumieć Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych w Rudniku*. Przepis ten zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 19 ustawy. Zgodnie bowiem z wyjaśnieniami zawartymi np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2016 r. (sygn. II OSK 1572/14, LEX nr 2037405), akty prawa miejscowego powinny zawierać normy o charakterze dostatecznie ogólnym oraz abstrakcyjnym i wyznaczać sposób zachowania się rodzajowo określonych adresatów w sytuacjach przewidzianych w tych normach, które nie konsumują się w razie ich zastosowania oraz obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przypadkach określonych w ustawie lub w nich samych (w przeciwieństwie do tzw. aktów jednostkowych). Cechą wyróżniającą akty prawa powszechnie obowiązującego jest to, że ich postanowienia rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowią podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Akt normatywny powszechny jest skierowany do nieograniczonego kręgu podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lutego 2015 r., sygn.

IV SA/GI 527/14, LEX nr 1650080). Uchwałą można przypisywać walor aktów prawa miejscowego jedynie wtedy, jeśli ich regulacje nie ograniczają się do konkretnych sytuacji, ale z woli organu stanowiącego mogą być wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej. Różnica pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem generalnym wyrażać się będzie m.in. tym, iż uchwała zwykła regulować będzie prawne stosunki w indywidualnym przypadku, akt generalny natomiast ustala normy postępowania w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.01.2014 r., sygn. akt I SA/GI 1291113).

Z uwagi na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (na podstawie art. 16 ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, to wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez ich wskazywania. Art. 19 ustawy nie upoważnia bowiem rady gminy do uchwalania regulaminu dla konkretnego przedsiębiorstwa. Ponadto, skoro regulamin ma charakter generalny, to oznacza, że może on dotyczyć kilku przedsiębiorstw, a w związku z tym wskazanie konkretnego przedsiębiorstwa może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób, w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczny z prawem należy uznać przepis § 8 załącznika do uchwały, który reguluje przypadek wygaśnięcia umowy. Za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 marca 2018 roku, sygn. akt: II SA/Wr 31/18, Legalis nr 1762302) należy wskazać, że skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących zasad i trybu rozwiązywania oraz wypowiedzania wskazanych umów. Potwierdza to treść art. 19 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, który określił, jakie w szczególności postanowienia powinna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę, ograniczając kompetencje organu gminy do określania w regulaminie tylko warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, a nie warunków ich rozwiązywania, w tym za wypowiedzeniem. Wkraczanie zatem w sferę zastrzeżoną do określenia przez strony działające na zasadzie określonej prawem cywilnym swobody kontraktowania stanowi niedopuszczalną ingerencję uchwałodawcy gminnego w materię pozostawioną poza zakresem jego kompetencji.

Za naruszający prawo w sposób istotny należy również przepis § 17 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Warunki przyłączenia do sieci powinny, w szczególności określać (...) zakres dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci*. Obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy nie zawierają w swojej treści upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do subdelegowania na przedsiębiorstwo ustalające warunki przyłączenia do sieci ustalenia zakresu dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie, skoro sama rada takich kompetencji nie posiada. Analizowany przepis uchwały uznać zatem należy za sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Również regulacja § 27 ust. 2 załącznika do uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż odsyła do umowy, o której mowa w ust. 1, podczas gdy przepis ten nie zawiera regulacji w zakresie zawierania umów, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, Rada nie uregulowała warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Regulacja zawarta w § 27 załącznika do uchwały nie jest wystarczająca w tym zakresie.

Z kolei regulacja § 30 załącznika do uchwały narusza hierarchię źródeł prawa określoną przez Konstytucję, albowiem wskazuje, że w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy Kodeksu Cywilnego oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wraz z przepisami wykonawczymi. Należy przy tym zauważyć, że przepisy rangi ustawowej mają zastosowanie bez względu na to, czy w akcie prawa miejscowego tak postanowiono. Ponadto - ze względu na wynikającą z art. 87 Konstytucji hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa - mają one pierwszeństwo przed przepisami podstawowymi.

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 XV/124/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 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, 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