DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2022 r.

Poz. 628

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2022-01-31 11:19:53

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.104.2022
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/498/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jasienica, w całości, jako sprzecznej z art. 19 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 2020 r., poz. 2028 z późn. zm.), dalej jako „ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2021r. Rada Gminy Jasienica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jasienica.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 grudnia 2021 r.

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

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy rada gminy uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy).

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu 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.

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 kategorycznym: *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. 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*).

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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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*. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinny się znaleźć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, zgodnie z którą 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 brak jest wskazania warunków technicznych. Postanowienia rozdziału 6 załącznika do przedmiotowej uchwały zatytułowanego: 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. Zawarte w § 15 załącznika do uchwały regulacje, zgodnie z którymi: *1. Dostęp do usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wyznaczają techniczne możliwości istniejących urządzeń: ich usytuowanie, stan, przepustowość, zdolność produkcyjna oraz lokalizacja nieruchomości. 2. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, gdy spełnione są następujące techniczne warunki: 1) parametry techniczne posiadanych urządzeń wodociągowych, w szczególności przepustowość i ciśnienie panujące w miejscu planowanego przyłączenia nieruchomości, są odpowiednie do zapewnienia przyszłemu odbiorcy usług dostarczania wody w wymaganej ilości, w tym z odpowiednim strumieniem objętości i pod odpowiednim ciśnieniem, przy zachowaniu warunków dostarczania wody*

ustalonych dla przyłączonych już nieruchomości; 2) parametry techniczne posiadanych urządzeń kanalizacyjnych, w szczególności przepustowość w miejscu planowanego przyłączenia nieruchomości oraz technologia oczyszczania ścieków, są odpowiednie do zapewnienia przyszłemu odbiorcy usług odprowadzania ścieków w wymaganej ilości, w tym z odpowiednim strumieniem objętości, przy zachowaniu warunków odprowadzania ścieków ustalonych dla przyłączonych już nieruchomości. 3. W celu uzyskania dostępu do usług wodociągowych lub kanalizacyjnych należy wykonać przyłącze o parametrach technicznych zgodnych z uzyskanymi od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego „Warunkami przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". 4. Ustala się techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych: 1) przyłącza należy prowadzić najkrótszą trasą na głębokości zabezpieczającej przed przemarzaniem, 2) średnice przyłączy wodociągowych należy dobrać w oparciu o przepływ obliczeniowy wody do budynków lub obiektów, 3) przyłącza wodociągowe należy wykonać z materiałów posiadających dopuszczenie do stosowania w budownictwie, atesty higieniczne zezwalające na kontakt z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz z materiałów odpornych na działanie warunków gruntowych, a w szczególności na oddziaływania warunków fizyko-chemicznych gruntu, 4) przyłącza kanalizacyjne należy wykonać z materiałów posiadających dopuszczenie do stosowania w budownictwie, zapewniających jego szczelność, wytrzymałość mechaniczną, odporność na korozję chemiczną i ścieranie., nie stanowią w ocenie organu nadzoru wskazania na jakich zasadach i w jakim trybie przyłączenie będzie się odbywać. Zwrot "warunki techniczne" użyty w ustawie należy rozumieć jako określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych (zob. wyroki: WSA w Opolu z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 337/19, oraz w Łodzi z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 841/19).

Zatem regulacje rozdziału 6 załącznika do uchwały nie wypełniają prawidłowo delegacji wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy. Z przytoczonych powyżej warunków nie sposób bowiem wywnioskować, jakie konkretnie warunki techniczne mają zostać spełnione. Wobec tego zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja sformułowana w taki sposób, aby osoby zarówno ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej, jak również przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości.

Rada Gminy przyjmując uchwałę nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały. 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/498/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 30 grudnia 2021r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jasienica - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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