



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 sierpnia 2015 r.

Poz. 2448

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 83/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Cekcyn z dnia 24 czerwca 2015 r. Nr VI/50/15 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy Cekcyn”.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2015 r. Rada Gminy Cekcyn, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015 r., poz. 139), podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy Cekcyn”.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

Zawiadomieniem z dnia 22 lipca 2015 r. znak: WNK.IV.4131.107.2015.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Przewodniczący Rady Gminy Cekcyn pismem z dnia 28 lipca 2015 r. znak: RGIZ.0007.4.2015r. nie zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w przedmiotowym zawiadomieniu. Przewodniczący stwierdził, iż przedmiotowa uchwała nie jest sprzeczna z prawem, a zarzuty organu nadzoru nie pozwalają na stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Natomiast przytoczone wyjaśnienia i przykłady judykatury nie wpłynęły na zmianę zdania organu nadzoru, który nie podziela argumentów Przewodniczącego Rady Gminy Cekcyn.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi m. in. art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z powołanym przepisem, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej regulaminem; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym określone w ust. 2 pkt 1-9 tego przepisu:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe 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) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzonych do sieci kanalizacyjnej ścieków;

- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzania ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Posłużenie się przez ustawodawcę w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalonym przez radę gminy regulaminie muszą być obligatoryjnie zamieszczone postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w powołanym przepisie ustawy.

W § 1 ust. 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy wskazała, że „regulamin określa warunki świadczenia usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi za pomocą urządzeń wodociągowych oraz zbiorowego odprowadzania ścieków za pomocą urządzeń kanalizacyjnych na terenie gminy Cekcyn przez Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „TUCHWOD” sp. z o.o. w Tucholi ul. Budowlana 2.” Regulacja taka w ocenie organu nadzoru jest sprzeczna z art. 19 powołanej ustawy gdyż reguluje działalność tylko jednego „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”.

Z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców. Cechą aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto jednolicie, że ze względu na to, iż przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów (wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1322/05, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Go 304/06, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Ol 658/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 149/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 824/13).

Nie znajduje zatem podstaw prawnych wskazanie w regulaminie, że usługi określone w przedmiotowym regulaminie może realizować tylko Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „TUCHWOD” sp. z o.o.

W ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego regulacje zawarte w § 4-6 regulaminu nie określają minimalnego poziomu usług świadczonych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, co stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy. Podobne stanowisko wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, w myśl których zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a to: ciśnienie wody, jakość i ilość dostarczanej wody, odprowadzania ścieków, usuwania awarii oraz zapewnienia dostaw wody w czasie awarii, sposobu odbioru ścieków. Określenia takiego minimalnego poziomu usług nie stanowi odesłanie przez regulamin do przepisów prawa - rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Op 605/06).

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nie do przyjęcia jest odesłanie adresatów przedmiotowego regulaminu do treści decyzji administracyjnej Nr IR.7031.2.2015 Wójta Gminy Cekcyn z dnia 21 maja 2015 r., który jest aktem prawa o charakterze indywidualnym i nie podlega obowiązkowej publikacji w sposób umożliwiający zapoznanie się z jego treścią. Taka sytuacja nastąpiła w § 4 regulaminu.

Zgodnie z przepisem § 16 ust. 3 regulaminu, „z wnioskiem o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci”. Natomiast na podstawie § 16 ust. 5 „w uzasadnionych przypadkach Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Mocą § 17 pkt 1 uchwały Rada Gminy Cekcyn postanowiła, iż do wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci osoba ubiegająca się o przyłączenie powinna załączyć „dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, opis jego statusu prawnego w stosunku do nieruchomości”.

Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia stanu prawnego nieruchomości, czy też tytułu prawnego do nieruchomości. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru, powołane wyżej regulacje naruszają przepis art. 6 ust. 4 ustawy, w myśl którego umowa może być zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości

o nieuregulowanym stanie prawnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt: II SA/Wr 470/08).

Zgodnie z § 40 załącznika do przedmiotowej uchwały, w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Takie unormowanie w opinii organu nadzoru jest sprzeczne z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07 stwierdził, że zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące” jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy nie może zawierać postanowień uregulowanych przez ustawodawcę, nie może stanowić źródła informacji o obowiązujących przepisach.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, iż niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 lipca 2015 r. poz. 2154 i weszła w życie z dniem 18 lipca 2015 r.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes