



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2022 r.

Poz. 3385

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.477.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 maja 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr XLV/366/2022 Rady Miejskiej Będzina z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina”, w części określonej w:

- § 14 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 6 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” w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 22 załącznika nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- § 27 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 22 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2021 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr XLV/366/2022 w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina”, dalej jako „uchwała”. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 19 ust. 3 ustawy.

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 uchwała 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 kategoriowym: *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.

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.*

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową, stwierdzić należy, iż uchwalony przez Radę regulamin zawiera przepisy nie mieszczące się w zakresie ustawowego upoważnienia.

W § 14 ust. 3 załącznika do uchwały wskazano, że *Przed zasypaniem (zakryciem) wybudowanego przyłącza osoba ubiegająca się o przyłączenie zobowiązana jest wykonać powykonawczą inwentaryzację geodezyjną, w zakresie wynikającym z powszechnie obowiązujących przepisów.* Powyższe wykracza poza delegację ustawową dotyczącą sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. Rada nie posiada kompetencji do nakładania tego typu obowiązku na odbiorcę usług w regulaminie. Rada Miejska nie jest upoważniona do wprowadzania w przedmiotowym regulaminie (stanowiącym akt prawa miejscowego) obowiązków, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. aktów hierarchicznie wyższych (ustawa) niż akt prawa miejscowego. Przepisy aktów prawa miejscowego winny być stanowione zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Z treści § 118 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej wprost wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jak również nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt

II OSK 1256/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). A ponadto, Rada Miejska odsyła w przedmiotowej regulacji do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, czym dodatkowo narusza art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, przedmiotowa regulacja załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa tj. z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie treść § 22 załącznika nr 1 do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do wyznaczenia osoby lub osób odpowiedzialnych za kontakty z Odbiorcami oraz osobami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, w tym za przyjmowanie i rozpatrywanie reklamacji.

2. Informacja o osobach o których mowa w ust. 1 zawiera co najmniej: wskazanie pracowników upoważnionych do kontaktów z Odbiorcami i osobami ubiegającymi się o przyłączenie oraz do przyjmowania i rozpatrywania reklamacji, numery kontaktowe tych osób oraz godziny ich pracy, winna być wywieszona w siedzibie i udostępniona na stronie internetowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. wyznaczania osób odpowiedzialnych za kontakty z Odbiorcami, w szczególności do wskazywania jakie informacje o tych osobach powinny być wywieszane w siedzibie oraz udostępnione na stronie internetowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany określić standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a nie wskazywać obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w zakresie dotyczącym pracowników tego przedsiębiorstwa. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 8 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy należy również ocenić § 27 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały w brzmieniu: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża Miasto Będzin za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe stosując ceny ustalone w taryfie.* Jak słusznie wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 362/21: Przepis art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nakłada na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe a nie zasad rozliczania wody dostarczonej (pobranej) na cele przeciwpożarowe. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe. Wobec powyższego § 19 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

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).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/366/2022 Rady Miejskiej Będzina z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Będzina” - we wskazanej części - jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz