



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.294.2021

Katowice, dnia 31 marca 2021 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/228/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rudnik, w części § 14 i § 15 ust. 1 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 w związku z art. 19a ust. 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2021 r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XXVI/228/2021 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rudnik. Przepisem § 14 załącznika do uchwały Rada Gminy Rudnik przewidziała, że:

1. Określenie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej odbywa się na pisemny wniosek złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.

2. Wniosek powinien zawierać:

1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;

2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;

3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;

4) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;

3. Do wniosku o którym mowa w ust. 1, wnioskodawca powinien załączyć:

1) oświadczenie wnioskodawcy o podstawie dysponowania nieruchomością;

2) w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości - opis stanu prawnego i dowody potwierdzające opisany stan prawny,

3) upoważnienie, jeżeli w imieniu właściciela nieruchomości występuje inna osoba, np. projektant.

Przepisem § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada z kolei postanowiła, że: *Jeżeli istnieją warunki techniczne umożliwiające przyłączenie nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku.*

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 1 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że w części wskazanej w petitum zawiadomienia uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (19 ust. 4).

Stosownie do treści ust. 5 powyższego 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.

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 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. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Tworzone przez Radę Gminy regulacje uchwały powinny zawsze pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP. Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej, a do nich zalicza się także rada gminy, działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliuguje organy władzy publicznej, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/112, LEX nr 1291950). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego

m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów, modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, gdzie stwierdził, że: *Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09). Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA).*

Tymczasem w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik przyjmując regulacje § 14 i § 15 ust. 1 załącznika do kwestionowanej uchwały znacząco zmodyfikowała przepisy ustawy, czym istotnie naruszyła art. 19a ust. 1 i 2 oraz 4 ustawy.

Przepisem § 15 ust. 1 załącznika do kwestionowanej uchwały Rada uznała, że jeżeli istnieją warunki techniczne umożliwiające przyłączenie nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. Wskazany przez Radę termin wydania warunków przyłączenia do sieci jest nieprawidłowy. Zgodnie bowiem z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania, w terminie:

1) 21 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej;

2) 45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach (ust. 1).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może przedłużyć terminy określone w ust. 1, odpowiednio o kolejne 21 albo 45 dni, po uprzednim zawiadomieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci z podaniem uzasadnienia przyczyn tego przedłużenia (ust. 2).

Z powyższego zestawienia przepisów ustawy oraz kwestionowanej wyraźnie wynika, że regulacje te nie są tożsame, co prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Rudnik kwestionowanym przepisem uchwały dokonała istotnej modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, czym istotnie naruszyła prawo, to jest art. 19 ust. 3 w związku z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku analizy § 14 załącznika do uchwały, którym Rada określiła obligatoryjne elementy wniosku składanego przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci. Do elementów tych zaliczyła:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;

- 2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;
- 3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;
- 4) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- 5) oświadczenie wnioskodawcy o podstawie dysponowania nieruchomością;
- 6) w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości - opis stanu prawnego i dowody potwierdzające opisany stan prawny,
- 7) upoważnienie, jeżeli w imieniu właściciela nieruchomości występuje inna osoba, np. projektant.

Tymczasem stosownie do treści art. 19 ust. 4 ustawy wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci zawiera co najmniej:

1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;

2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;

3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;

4) określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;

5) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;

6) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Konstrukcja przepisu art. 19a ust. 4 ustawy tworzy otwarty katalog elementów składających się na treść wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Wskazuje jednak na bezwzględne minimum, które musi znaleźć się w każdym wniosku. Użyte w nim wyrażenie "co najmniej" zezwala na decydowanie przez organ stanowiący gminy także o innych, nie wymienionych w tym przepisie częściach składowych wniosku. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze iuris cogentis, tworząc swój katalog wymogów formalnych wniosku jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść wniosku.

Tymczasem Rada Gminy Rudnik nie uczyniła zadość powyższemu obowiązkowi. Wskazując na zawartość treściową wniosku, pominęła takie elementy jak:

- określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów

średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń (art. 19a ust. 4 pkt 4 ustawy);

- plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu (art. 19a ust. 4 pkt 6 ustawy).

Rada Gminy Rudnik, nadając uchwałę charakter prawa miejscowego, była świadoma wymogów, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu. Powinna była zatem przy jej podjęciu kierować się względami przyzwoitej legislacji i zachować szczególną staranność oraz dbałość o treść normatywną aktu. Uchwała powinna normować tę materię w takim zakresie, i w jakim pozwala na to upoważnienie ustawowe i inne przepisy ustawy.

Zauważyć należy, że w demokratycznym państwie prawnym sposób wykorzystania możliwości prawotwórczych przez organy władzy publicznej nie może być wyrazem ich arbitralnego działania, lecz wynikiem realizacji przydzielonych im uprawnień, wynikających z konkretnego upoważnienia ustawowego. Wymienienie w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego na ostatniej pozycji powoduje, iż wydając przepisy gminne, rada gminy winna uczynić to w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i zawartych w nich upoważnień. Wynika to również z treści art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1069/10 - cbois.nsa.gov.pl). Takie rozumienie systemu prawotwórstwa wyklucza swobodę prawotwórczą, w tym eliminuje zdolność stanowienia aktów normatywnych poza granicami prawa, jak i bez podstawy w jego przepisach oraz normowania materii w sposób sprzeczny z uregulowaniami aktów wyższego rzędu. Zwłaszcza takiego normowania tej materii, w wyniku którego dochodzi do istotnej modyfikacji przepisu aktu wyższego rzędu.

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 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle przytoczonej regulacji spełnienie warunków określonych w Regulaminie jest gwarancją wykonania obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Tym samym Regulamin powinien je określać w sposób konkretny, zrozumiały i możliwy do zrealizowania przez przeciętnego odbiorcę norm uchwały, ale przede wszystkim w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/228/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rudnik – we wskazanej części, 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego