



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.337.2022

Katowice, dnia 14 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Krzepicach

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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 37.290.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Krzepice, w części określonej w:

- § 11 ust. 4 w zakresie wyrazów: „w szczególności” Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 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), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- § 20 ust. 1 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 9 w związku z art. 22 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2022 r. Rada Miejska w Krzepicach podjęła uchwałę Nr 37.290.2022 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Krzepice. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Krzepice*, dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 19 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała w ww. części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 *Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków*. Z kolei art. 19 ust. 5 stanowi, że *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 załatwienia 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. 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).*

Przechodząc do treści analizowanej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że w części podjęta została ona z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Krzepicach naruszyła art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy ustalając w treści § 11 ust. 4 Regulaminu otwarty katalog warunków przyłączenia do sieci. Rada posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”. W konsekwencji Rada nie określiła w sposób

wyczerpujący wszystkich elementów warunków przyłączenia do sieci. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny katalog warunków przyłączenia do sieci. *Celem uchwalenia na podstawie art. 19 u.z.z.w. jest przyjęcie aktu normatywnego precyzującego prawa i obowiązki w szczególności w zakresie wskazanym w punktach od 1 do 9 art. 19. Zatem uchwalając regulamin nie można używać sformułowań wprowadzających luz decyzyjny. Takim sformułowaniem jest zaś zwrot "w szczególności". Daje on bowiem możliwość wyjścia w procesie interpretacji poza katalog wynikający z treści zawierającego go unormowania (paragrafu, przepisu). Sformułowanie to odsyła w procesie interpretacji do okoliczności pozanormatywnych, nie wynikających chociażby z treści regulaminu. Iz tego powodu nie można przyjąć, aby zawierające je unormowania aktów prawa miejscowego wypełniały założenie szczegółowego normowania zagadnień przewidzianych przepisem delegującym do ich wydania. Regulamin uchwalany na podstawie art. 19 u.z.z.w. ma na celu między innymi stworzenie normatywnych ram działania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które na terenie gminy ma pozycje monopolistyczną. Chronić ma odbiorców usług przed wykorzystywaniem przez przedsiębiorstwo wodno – kanalizacyjne dominującej pozycji na rynku lokalnym. Użycie w unormowaniach regulaminu zwrotu tworzącego luz interpretacyjny - luz decyzyjny niweczy założenie ochronnego działania unormowań regulaminu (wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 451/19). Należy ponadto podkreślić, że kwestii dotyczących ustalenia warunków przyłączenia do sieci nie można przenosić na przedsiębiorstwo, bowiem powinny one zostać uregulowane w Regulaminie. W przypadkach ustalania szczegółowych technicznych, warunków już konkretnych przyłączy przedsiębiorstwo winno się kierować warunkami, ustalonymi w regulaminie, nie zaś mieć całkowitą dowolność w ich określaniu (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 400/21).*

W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, że zgodnie z zasadą określoności przepisów prawnych wyprowadzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, przepisy prawa muszą być jasne i precyzyjne. Niedopuszczalne jest, aby przepisy aktu prawa miejscowego zawierały sformułowania wprowadzające luz decyzyjny, tu: sformułowanie „w szczególności”. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru § 11 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” należy uznać za sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy należy ocenić § 20 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: *Przedsiębiorstwo obciąża gminę 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 § 20 ust. 1 Regulaminu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego