



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.575.2022



Katowice, dnia 17 czerwca 2022 r.

p. Prezydent Miasta
Wszysty Radni
Cielem
20.06.22

Rada Miasta Zabrze

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 XLIX/753/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Zabrze”, w części określonej w § 13 ust. 1 i ust. 5-6 załącznika do uchwały, stanowiącego *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Zabrze*, dalej jako: *Regulamin*, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 9 i art. 22 pkt 2 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 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 maja 2022 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XLIX/753/22 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Zabrze”, w brzmieniu ustalonym w załączniku do uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że częściowo została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy *rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków* – który w myśl art. 19 ust. 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego.

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 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.*

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza regulacja § 13 ust. 1 i ust. 5-6 (rozdział 10) Regulaminu, w brzmieniu następującym:

1. Uprawnioną do poboru wody na cele przeciwpożarowe z sieci wodociągowej będącej w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest właściwa jednostka Państwowej Straży Pożarnej.

(...)

5. Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne obciąża Miasto Zabrze za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe stosując ceny i stawki ustalone w taryfie.

6. Rozliczenia za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe dokonywane są na podstawie deklaracji składanych przez właściwe jednostki Państwowej Straży Pożarnej.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie posiada kompetencji do określania na mocy przedmiotowego regulaminu podmiotów uprawnionych do poboru wody na cele przeciwpożarowe. Ponadto jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy należy ocenić postanowienia w przedmiocie sposobu rozliczeń za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe, bowiem kwestia ta została już uregulowana w art. 22 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym *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*. Jak słusznie wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 362/21, CBOSA: *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.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń i modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie. Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Dodać należy, że kwestia rozliczania za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe nie dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną Gminy, co uzasadniałoby ujęcie przedmiotowych norm w akcie prawa miejscowego. W istocie to, w jaki sposób gmina rozlicza się z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, pozostaje w sferze wewnątrzadministracyjnej, nieobjętej zakresem delegacji z art. 19 ust. 3 pkt 9 ustawy. Jak wskazują sądy administracyjne, przepis ten należy interpretować jako nakaz ustalenia przez radę gminy jedynie technicznych lub faktycznych warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, z wyłączeniem takich kwestii jak warunki formalne jego realizacji (np. konieczność zawarcia umowy pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem, czy też obowiązek złożenia odpowiedniej deklaracji) – por. w tym zakresie np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 106/22, CBOSA.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/753/22 Rady Miasta Zabrze – w części określonej 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