



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI



PN.4131.254.2022

BIURO RADY -
P. PRZEW. R. G. GRONOWO ELBLĄSKIE
KRZYSZTOF DOROSZ. 07 06 2022
ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Olsztyn, 31 maja 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVI/228/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia projektu zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gronowo Elbląskie” w części dotyczącej § 3, § 4 oraz regulacji zawartej w podstawie prawnej w zakresie sformułowania „.... po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm.), dokonała zatwierdzenia projektu zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gronowo Elbląskie”.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Zgodnie z ust. 2 ww. art. 19, organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu.

Dodać ponadto należy, że stosownie do art. 19 ust. 3 przedmiotowej ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4).

Z uzasadnienie przedmiotowej uchwały wynika, że po jej uchwaleniu:

„... Urząd Gminy Gronowo Elbląskie może przekazać do zaopiniowania zmian w obowiązującym regulaminie. Organem opiniującym są Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Gdańsku. Pozytywna opinia ww. organu umożliwi zatwierdzenie zmian w regulaminie odrębną uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała jest zatem, jak wskazuje jej tytuł oraz uzasadnienie, zatwierdzonym projektem zmiany Regulaminu.

Mimo to, w jej § 4, Rada Gminy Gronowo postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Przepis ten wskazuje zatem, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Podkreślić jednakże trzeba, że o charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza istota zawartych w niej rozwiązań (rodzaj zamieszczonych w niej norm), (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 1091/20, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10).

Aby akt normatywny uznany mógł być za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi: musi być wydany przez właściwy organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Nie sposób uznać, aby uchwała zatwierdzająca projekt zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy, miała cechy aktu normatywnego. Nie jest to akt powszechny, generalny i abstrakcyjny. Nie prowadzi do powstania po stronie obywateli jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków oraz nie wyznacza ich sytuacji prawnej.

Zauważyć ponadto trzeba, że ustawodawca w art. 13 ww. ustawy postanowił, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej (pkt 1), akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2), statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych (pkt 3), statuty związków metropolitalnych (pkt 3a), akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej (pkt 4), wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy (pkt 5), porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte, między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej (pkt 6 lit. a i b), uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa (pkt 7), obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub

radę gminy (pkt 8), rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego (pkt 8a), statut urzędu wojewódzkiego (pkt 9) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Uchwała ta, nie mieści się we wskazanych powyżej kategoriach.

Nie jest również aktem prawa miejscowego wymienionym w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podobnie, jak nie podlega ona też publikacji na mocy przepisu szczególnego, czyli art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Brak jest wobec tego prawnej możliwości do jej ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Jest ona aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do wójta gminy, który wykonując go musi przekazać projekt zmian do organu regulacyjnego. Tego typu akty nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy. W tej sytuacji, postanowienie § 4 uchwały Nr XXXVI/228/2022, pozbawione jest podstaw prawnych.

Negując § 3 uchwały, wskazać trzeba, że Rada Gminy Gronowo Elbląskie nie może aktem kierownictwa wewnętrznego wytracić mocy uchwały Nr XXXI/191/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 października 2021 r. w sprawie zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gronowo Elbląskie” (dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 4832), która jako akt podjęty na podstawie art. 19 ust. 3 przedmiotowej ustawy, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Uchylenie ww. uchwały może nastąpić jedynie na mocy aktu prawa miejscowego.

Na koniec zakwestionować też należy zawarte w podstawie prawnej sformułowanie „... po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,”. Regulacja ta sugeruje, że projekt ten podlegał już opiniowaniu jest niespójne z tytułem oraz uzasadnieniem uchwały. Określenie to, utrudnia adresatowi tegoż aktu rozróżnić się, z jakim aktem ma do czynienia, czy projektem regulaminu, czy regulaminem. Skutkuje to naruszeniem zasady rzetelnej legislacji i niesie ze sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie.
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki