



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.154.72.2015.AS

org
m → BRM
Pracownik
Urząd Miejski w Wołowie
Sekretariat /1/
Wpłynęło: 30-09-2015
Załącznik
Podpis 16638



Wrocław, dnia 25 września 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Nr 139/2015 Burmistrza Gminy Wołów w z dnia 9 sierpnia 2015 r. w sprawie zakazu poboru wody z gminnej sieci wodociągowej do celów innych niż bytowe.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 41 ust. 2 i 3 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Burmistrz Miasta Wołów wydał Zarządzenie Nr 139/2015 w sprawie zakazu poboru wody z gminnej sieci wodociągowej do celów innych niż bytowe.

Zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru dnia 9 września 2015 r.

W toku badania legalności zarządzenia Organ Nadzoru stwierdził, jego wydanie z istotnym naruszeniem: art. 18 pkt 6 i art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz.139), art. 88t ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz.469) oraz art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 4 ust. 3 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.)

W podstawie prawnej zarządzenia powołane zostały art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli regulacje dotyczące wydawania przepisów porządkowych. Zgodnie z § 1 zarządzenia: w związku z trwającym okresem wysokich temperatur, co prowadzi do ponadnormatywnego poboru wody z sieci wodociągowej, wprowadza się na całym obszarze Gminy Wołów całodobowy zakaz poboru wody z gminnej sieci wodociągowej do celów innych niż bytowe oraz pojenia zwierząt domowych i hodowlanych.

Podstawą do wydania przepisów porządkowych jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek warunkujących ich podjęcie, określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszą przesłanką jest brak uregulowania określonej materii w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, natomiast drugą przesłanką wystąpienie sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydanie przepisów porządkowych winno być uzasadnione istnieniem realnego zagrożenia dla chronionych dóbr, a także brakiem w powszechnie

obowiązujących przepisach prawnych regulacji prawnych, które dałyby możliwość przeciwdziałania zagrożeniom.

Nawiązując do pierwszej ze wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g. przesłanek – istnienia "zakresu nieuregulowanego w odrębnych ustawach lub innych aktach powszechnie obowiązujących" – należy podzielić pogląd, że na gruncie powołanego przepisu o "zakresie nieuregulowanym" można mówić wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego brak innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (zob. wyrok NSA z 11.07.2006 r., II GSK 68/06, CBOSA)

W piśmie BRM.0711.42.02.2015.EB z dnia 7 września 2015 r. wskazując na okoliczności wydania Zarządzenia Nr 139/2015 Burmistrz Wołowa oświadczył, że: *na początku sierpnia 2015 r. Przedsiębiorstwo Wodno - Kanalizacyjne Wołów sp. z o.o. zajmujące się prowadzeniem na terenie Gminy Wołów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zgłosiło o się z interwencją u Burmistrza Gminy Wołów, wskazując na bardzo niski stan wody w studniach głębinowych i realne zagrożenie dla ciągłości dostaw wody dla podmiotów służby zdrowia i placówek oświatowych na terenie Gminy Wołów. Z informacji przedstawionych przez przedstawicieli wyżej wymienionego przedsiębiorstwa wodociągowego i innych okoliczności ustalonych przez tut. Organ wynika to, że w miesiącu lipcu i sierpniu 2015 r. wystąpiły bardzo wysokie temperatury powietrza oraz długo utrzymujący się brak opadów deszczu. (...) Tymczasem, Przedsiębiorstwo Wodno – Kanalizacyjne w Wołowie sp. z o.o. odpowiada za zapewnienie mieszkańcom nieprzerwanej dostawy wody do picia o odpowiednich ilościach i parametrach. W związku z wyżej wymienionymi informacjami ze spółki wodno - kanalizacyjnej o sytuacji grożącej przekroczeniem parametrów w procesie uzdatniania i dostaw wody, a w konsekwencji stwarzało realne zagrożenie dla ciągłości dostaw wody dla podmiotów służby zdrowia i placówek oświatowych na terenie Gminy Wołów, m.in. Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Lubiążu, Szpitala w Wołowie, Przedszkola „Słoneczko” w Wołowie, Przedszkola „Chatka Puchatka” w Wołowie i Przedszkola „Niezapominajka w Lubiążu, Burmistrz Gminy Wołów podjął przedmiotowe zarządzenie.*

Z wyjaśnień Burmistrza Wołowa wynika, że przesłanką wydania Zarządzenia Nr 139/2015 była możliwość wystąpienia ograniczeń w dostarczaniu wody przez Przedsiębiorstwo Wodno – Kanalizacyjne w Wołowie sp. z o.o. dla odbiorców na terenie Gminy Wołów. Tymczasem kwestia możliwości wystąpienia ograniczeń w dostarczaniu została uregulowana przez ustawodawcę w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz w ustawie prawo wodne. Zgodnie z art. 18 pkt 6 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zezwolenie (zezwozenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wydawane przez wójta) powinno określać w szczególności: warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru. Zgodnie zaś z art. 19 pkt 7 regulamin (regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez radę gminy) powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków.

W myśl cytowanych wyżej przepisów organy gminy są zobowiązane do wyczerpującego określenia sposobu postępowania w przypadku wystąpienia niedoboru wody na terenie gminy z odpowiednim wyprzedzeniem, rada gminy poprzez uchwalenie regulaminu dostarczania i odprowadzania ścieków, wójt gminy poprzez wydanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Należy nadmienić, że w pkt V decyzji z dnia 21 maja 2002 r. Zarządu Miasta i Gminy udzielającej zezwolenie dla Przedsiębiorstwa Wodno – Kanalizacyjnego w Wołowie sp. z o.o.

zatytułowanym „warunki wprowadzenia ograniczeń dostarczania wody w przypadku jej niedoboru” zostały zawarte obowiązki przedsiębiorstwa w zakresie trybu postępowania w przypadku niedoboru wody. Ponadto sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków Rada Miejska w Wołowie określiła, w § 40 i § 41 uchwały nr XLIII/286/06 z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wołów.

Okoliczność występowania suszy (na którą powołuje się Burmistrz Wołowa w piśmie z dnia 7 września 2015 r.) została powołana w art. 88t ust 1 prawo wodne, zgodnie z którym: *w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu ograniczenia skutków suszy, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody lub wprowadzania ścieków do wód albo do ziemi oraz zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych.* Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 18 października 2015 r., sygn.akt II SA/Wr 501/11, stwierdzając nieważność zarządzenie Wójta Gminy O. w sprawie ograniczenia poboru wody na terenie Gminy O. (wydanego w związku z dużym poborem wody z sieci wodociągowej na terenie Gminy O. spowodowanym długotrwałym brakiem opadów atmosferycznych) wskazał właśnie na obowiązywanie art. 88 ust. 1 ustawy prawo wodne, obecnie tożsame brzmienie ma art. 88t. ust 1 tej ustawy), w myśl którego organem właściwym do wydania aktu prawa miejscowego, wprowadzającego czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Ponadto należy wskazać, że nawet przy założeniu, że Burmistrz Wołowa miał upoważnienie do wydania zarządzenia zakazującego poboru wody z gminnej sieci wodociągowej, to mimo to naruszałoby ono prawo w sposób istotny.

Jak już wyżej wskazano, w § 1 zarządzenia Burmistrz Wołowa wprowadził na całym obszarze Gminy całodobowy zakaz poboru wody z gminnej sieci wodociągowej do celów innych niż bytowe. Tym samym nałożył na osoby korzystające z gminnej sieci wodociągowej określone obowiązki. Ponadto zgodnie z powołanymi w podstawie prawnej zarządzenia art. 40 ust. 3 ustawy i art. 41 ust. 2 o samorządzie gminnym: w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3). W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2). Oznacza to, że w intencji Burmistrza zarządzenie Nr 139/2015 jest niewątpliwie przepisem porządkowym. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Zgodnie zaś z art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: 1. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. 3. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem w myśl § 3 zarządzenia: zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie tut. Urzędu Miejskiego oraz zamieszczenie na stronie internetowej Biuletynu

Informacji Publicznej Gminy Wołów. W piśmie z dnia 21 września 2015 r. BRM.0711.42.03.2015.EB Sekretarz Gminy poinformował, że Zarządzenie Nr 139/2015 nie zostało ogłoszone w drodze obwieszczenia.

Burmistrz Wołowa nie uzależnił wejścia w życie zarządzenia od jego ogłoszenia w drodze obwieszczeń na terenie gminy, co więcej zarządzenie w ogóle nie zostało ogłoszone w drodze obwieszczeń, jak również nie zostało skierowane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym w szczególności art. 87 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem ich ogłoszenie, co wynika z art. 87 Konstytucji RP. Powyższe stanowi warunek obowiązywania aktu, tj. objęcie go domniemaniem powszechnej znajomości.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 118/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych. W ocenie organu nadzoru powyższe stanowisko należy odnieść również do przepisów porządkowych wydawanych przez burmistrza.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Zarządzenie Nr 139/2015 Burmistrza Gminy Wołów, wydane jako zarządzenie porządkowe, nie zostało przedłożone Wojewodzie Dolnośląskiemu w wyżej określonym trybie.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WZ. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
7 Brzezina
Joanna Brzezina
WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI