

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.1.2019.AOl**

z dnia 9 stycznia 2019 r.

**Rada Miejska w Lubsku**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku z 7 grudnia 2018r. nr III/13/18 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Lubsko, zwana dalej „uchwałą”, w części dotyczącej zapisu „*oraz postanowienie z dnia 17 października 2018 roku nr WR.RET.070.466.2018.MS*” oraz stwierdzam nieważność § 3 ust. 3 i § 26 Załącznika nr 1 do uchwały.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę nr III/13/18 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Lubsko. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 11 grudnia 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż § 2 uchwały w części dotyczącej zapisu „*oraz postanowienie z dnia 17 października 2018 roku nr WR.RET.070.466.2018.MS*” oraz § 3 ust. 3 i § 26 Załącznika nr 1 do uchwały, zwany dalej *Regulaminem*, istotnie naruszają art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2018.1152 t.j. ze zm) - dalej zwanej ustawą, oraz § 29 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. t.j. z 2016r. poz. 283)

Normatywna podstawa do wydania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawarta jest w art. 19 ust. 3, 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którymi rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; warunki przyłączania do sieci; warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji; warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że wyliczenie w nim zawarte ma charakter zamknięty. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że wydając na jej podstawie regulamin rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w przepisie ustawy zagadnień. Wskazując zakres zagadnień do uregulowania ustawodawca posłużył się zwrotem "regulamin ... określa", co oznacza, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w 19 ust. 5 ustawy oznaczają istotne naruszenie przepisu upoważniającego.

Rada Miejska w Lubsku w § 2 uchwały uchwaliła, że „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz postanowienie z dnia 17 października 2018 roku nr WR.RET.070.466.2018.MS stanowią załącznik do niniejszej uchwały”.

Zgodnie z § 29 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w załącznikach zawiera się w

szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lutego 2006r. sygn.. akt IV SA/Wr 383/04 stwierdził, że „Nie jest dla oceny zgodności z prawem uchwały istotna kwestia dotycząca zawarcia treści normatywnej w załączniku do tej uchwały. Przepisy konstytucyjne i ustawowe nie regulują bowiem w sposób zamknięty form aktu prawa miejscowego. Z obowiązujących przepisów nie wynika w szczególności to, że załącznik do uchwały wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego nie może mieć charakteru normatywnego”. Z powyższego wynika, że co prawda sam regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, może być zawarty w formie załącznika do uchwały, o tyle żaden przepis prawa nie daje upoważnienia do włączenia opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu- Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do aktu prawa miejscowego, jako załącznika. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, 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. 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. Opinia organu regulacyjnego nie jest wiążąca, ale stanowi niezbędny element procedury uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie stanowi ona natomiast załącznika do uchwały. Tym bardziej nie podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym.

Rada Miejska w Lubsku w § 3 ust. 3 regulaminu wskazała, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystanie z wody przez odbiorców usług w sytuacji niedoboru spowodowanego wyjątkowymi warunkami atmosferycznymi, w szczególności suszą. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne informuje odbiorców usług o wprowadzonym ograniczeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”. Ponadto w § 26 regulaminu uchwalono, że:

Dopuszcza się wstrzymanie dostaw wody lub odprowadzania ścieków bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców usług, wyłącznie w następujących przypadkach:

- 1) zaistnienie awarii i konieczność jej usunięcia;
- 2) wystąpienie bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska związane z funkcjonowaniem sieci;
- 3) działanie siły wyższej, które uniemożliwiło dalsze świadczenie usług;
- 4) zagrożenie prawidłowego funkcjonowania elementów systemu kanalizacyjnego na skutek zrzutu ścieków.

Po pierwsze należy wskazać, że art. 8 ust.1 ustawy wskazuje wyczerpująco w jakich sytuacjach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Mianowicie, może to nastąpić, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

Brak w tym katalogu przesłanek wskazanych przez Radę Gminy w § 3 ust. 3 oraz § 26 Regulaminu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. II SA/Go 793/11 „Wskazać należy, że możliwość wstrzymania dostaw wody została określona w art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu. Z prawa odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego przedsiębiorstwo może zrobić użytek, jeżeli zostanie spełniona jedna z przesłanek wskazanych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu oraz przedsiębiorstwo spełni obowiązki informacyjne, wskazane w ust. 3 tego przepisu. Rada gminy nie może w drodze aktów prawa miejscowego korygować w dowolny sposób listy tych przesłanek, gdyż stanowi ona katalog zamknięty”.

Po drugie, celem regulaminu jest określenie „sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług” oraz „standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków”. Jasno zatem z przepisów wynika, iż przedmiotem Regulaminu ma być określenie tego, jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego – jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług. Lokalny prawodawca w omawianych zapisach Regulaminu w sposób ewidentny wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. Pozostając przy omawianiu powyższych zapisów nie można nie wspomnieć o jeszcze jednej, istotnej konsekwencji jego wprowadzenia. Otóż zastrzeżenie w Regulaminie, iż w określonych sytuacjach przedsiębiorstwo jest uprawnione do wstrzymania lub zaprzestania świadczenia usług sprawia, iż zachowaniom tego typu nie można już postawić zarzutu bezprawności (bo wynikać będą wprost z przepisu prawa). Brak możliwości wykazania bezprawności w działaniu przedsiębiorstwa wprost zaś przekłada się na zakres jego odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 415 k.c., do której pociągnąć przecież można wyłącznie ten podmiot, któremu wykaże się właśnie bezprawność zachowania.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zapisy zawarte w § 31 Regulaminu, powinny znaleźć się w treści uchwały a nie w jej załączniku.

Z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**