

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.165.2014.AZie**

z dnia 9 grudnia 2014 r.

#### **Rada Miejska w Dreddenku**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 12 listopada 2014 r. uchwały Nr LVIII/434/2014 Rady Miejskiej w Dreddenku z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Dreddenko.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 5 listopada 2014 r. Rada Miejska w Dreddenku podjęła uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Dreddenko.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że wymieniona uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.- zwana dalej „ustawą”) oraz § 137 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulamin powinien określać 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) szczegółowe 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) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne 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, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły ( art.87 ust. 2 Konstytucji RP ). Organy samorządu terytorialnego zgodnie z art.94 Konstytucji RP ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Nie ulega więc wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż uwarunkowane są normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa. Upoważnienie musi być wyraźne, może przybrać formę delegacji szczególnej albo generalnej. Na podstawie delegacji szczególnej stanowiące są akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, na podstawie zaś delegacji ogólnej- akty porządkowe i ustrojowo-organizacyjne. Upoważnienie szczególne dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a upoważnionym organom ustawodawca pozostawił uregulowanie kwestii szczegółowych. Akt prawa miejscowego ma w tym przypadku charakter dopełniający do regulacji ustawowej. Takie szczególne upoważnienie zawiera przepis art.19 ust. 1 ustawy, w myśl którego rada gminy ma obowiązek uchwalenia, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Zakres przedmiotowy regulaminu określa ust.2 art. 19 ustawy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w tym” oznacza, że omawiana delegacja ustawowa dla rady ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych obligatoryjnych elementów reguluje skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Niewyczerpanie zakresu podstawowego skutkuje ułomnością regulaminu, stanowiącą istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru uchwalony przez radę regulamin nie zawiera wszystkich wymienionych wyżej elementów. Zgodnie więc z ugruntowanym orzecznictwem sądownoadministracyjnym niewypełnienie dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy, zobowiązującej do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obejmującego wyraźnie wskazany zakres przedmiotowy uchwały, musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008r., sygn. akt II OSK 198/08, LEX nr 470958, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 marca 2007 r. sygn.II SA/Op 20/07).

Do koniecznych elementów regulaminu ustawodawca zaliczył między innymi - minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zadaniem rady gminy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków poprzez określenie ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody, odprowadzania ścieków oraz sposobu odbioru ścieków. W Rozdziale 2 regulaminu określony został poziom ciśnienia dostarczanej odbiorcom wody (§ 3), natomiast brak jest szczegółowych regulacji w zakresie: jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, odprowadzania ścieków oraz sposobu odbioru ścieków. W § 4 regulaminu wskazano jedynie, że: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi”. W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy nie wyczerpują delegacji ustawowej. Brak w regulaminie jasnych i konkretnych unormowań, przesądza o tym, iż podjęta przez radę uchwała narusza w sposób istotny prawo.

Regulamin nie określa również technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W rozdziale 6 pt. „Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” mimo tytułu rozdziału rada nie określiła żadnych warunków technicznych. Poprzestano jedynie na wskazaniu, że poziom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w poszczególnych latach wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Takie zapisy nie są wystarczające by można było uznać, że wypełniona została delegacja określona w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że regulacje dotyczące wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zostały zawarte w art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nie ma potrzeby regulowania tej materii dodatkowo w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ponadto zakres upoważnienia zawarty w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym dostarczaniu wody i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 40 ust. 1 o samorządzie gminnym jednoznacznie wymaga, aby "warunki techniczne dostarczania wody i odprowadzania ścieków" miały charakter normy aktu prawa miejscowego, a więc zostały ustanowione przez radę gminy, właściwy rzeczowo i miejscowo organ jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowo niedopuszczalne jest zatem, aby warunki techniczne miały formę "wewnętrznej instrukcji" ustalonej przez podmiot świadczący usługi wodociągowo-kanalizacyjne. Podejmując ww. uchwałę Rada Miejska w Drezdenku istotnie naruszyła art. 19 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy wyposażyla bowiem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, stroną umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w uprawnienie, które w swoje treści odpowiada art. 384 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.); prawo ustalania, wiążących odbiorcę usług, ogólnych warunków umowy w zakresie warunków technicznych określających dostępność usług wodociągowo-kanalizacyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2008r., sygn. Akt. II SA/Po 356/08, LEX nr 483146, wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006r., sygn. Akt II SA/Op 605/06, LEX nr 935350).

Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Powyższe oznacza, że w uchwale rada winna określić od czego

będzie uzależnione zawarcie umowy oraz procedurę jej zawarcia. W ocenie organu nadzoru zapisy zawarte w Rozdziale 3 uchwały nie spełniają powyższych wymagań.

W myśl art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy regulamin winien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W § 22 uchwały wskazane zostały okoliczności w jakich przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług. Wskazano też, że powyższe nie wpływa na zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Regulamin nie może zawierać regulacji odnoszących się do zakresu odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto regulamin powiela postanowienia ustawy co stanowi również istotne naruszenie prawa i tak w § 28 i § 30 regulaminu ustalono zasadę obciążania Gminy Drezdenko należnościami za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe. Postanowienia te są powtórzeniem art. 22 pkt 2 ustawy, który stanowi w tym zakresie, że: 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. Powtórzenie tego, co zostało już zamieszczone w ustawie, nie tylko nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej jest natomiast przekroczeniem kompetencji normotwórczej. Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący (§ 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej).

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, na brak podstaw do zamieszczenia w uchwale zapisów § 31 uchwały o treści: „Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała Rady Miejskiej w Drezdenku Nr XXXI/238/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, gdyż wyrokiem z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 772/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. stwierdził nieważność w całości uchwały o której mowa w § 31. Wyrok uzyskał przymiot prawomocności w dniu 28 grudnia 2013 r.

Mając na uwadze wskazane powyżej naruszenia prawa konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalony przez Radę Miejską w Drezdenku nie realizuje bowiem upoważnienia ustawowego w zakresie wymaganym przez art. art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

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

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**