

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.327.2012.AHor

z dnia 30 października 2012 r.

Rada Gminy Wymiarki

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXI/116/2012 Rady Gminy Wymiarki z dnia 27 września 2012 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Wymiarki i miejscowości Borowe (gmina Iłowa).

Uzasadnienie

Rada Gminy Wymiarki w dniu 27 września 2012 r. podjęła Uchwałę Nr XXI/116/2012 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Wymiarki i miejscowości Borowe (gmina Iłowa). Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 października 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) – zwanej w dalszej części ustawą, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.)

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Ust. 2 w/w przepisu stanowi, że 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. Niniejsze wyliczenie określa minimalny zakres treści uchwały, co oznacza, że w regulaminie znaleźć się muszą wszystkie kwestie wymienione w art. 19 ust. 2 ustawy, a kolejne mogą się pojawić, o ile są spokrewnione ze wskazanymi w ust. 2. Niewyczerpanie zakresu podstawowego skutkuje ułomnością regulaminu, stanowiącą istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Wymiarki wszystkich wymienionych składników regulaminu faktycznie badaną uchwałą nie unormowała. Nie wypełnienie 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.

W ocenie organu nadzoru Rada faktycznie nie określiła minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a także technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W rozdziale 1 kwestionowanej uchwały Rada nie określiła żadnych, nawet minimalnych parametrów świadczonych usług, wskazując jedynie w § 3 ust. 2, iż ilość wody dostarczanej odbiorcom oraz ilość odprowadzanych ścieków, minimalne ciśnienie utrzymywane w miejscu przyłączenia do sieci wodociągowej określa umowa. Jest to zabieg niedopuszczalny, gdyż minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne musi zostać określony już w samym regulaminie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 19 grudnia 2006 r. (II SA/Op 605/06), zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a to: ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody, odprowadzania ścieków, usuwania awarii oraz

zapewnienia dostaw wody w czasie awarii, sposobu odbioru ścieków. Wymogom tym nie czyni zadość odesłanie przez regulamin do umowy, którą ma zawrzeć dostawca z odbiorcą. Z problemem minimalnego poziomu usług mierzył się w obszernym wywodzie WSA w Gliwicach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r. (II SA/GI 662/06), w którym w analityczny sposób zajął się kwestią koniecznością określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług.

Podobnie rzecz ma się z rozdziałem 5 badanej uchwały - techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Przepisy § 18 - § 21 nie określają żadnych warunków, za takie nie można bowiem uznać regulacji przepisu § 18, według którego gmina może odmówić przyłączenia do sieci w przypadku niewystarczających warunków technicznych umożliwiających realizację usługi oraz jeśli przyłącza zostały wykonane bez zgody gminy lub niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi. Tym bardziej za techniczne warunki nie sposób uznać przepisów § 19 i 20 stanowiących o miejscu wydania rzecz wg przepisów kodeksu cywilnego, co w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne w regulaminie, skoro są to kwestie cywilnoprawne, które mogą zostać ewentualnie sprecyzowane w konkretnej umowie między dostawcą a odbiorcą usługi.

Niewypełnienie przez Radę Gminy Wymiarki delegacji ustawowej nie jest jednak jedynym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się Rada uchwalając przedmiotową uchwałę. W § 1 Rada postanowiła, iż regulamin określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wymiarki oraz miejscowości Borowe, która znajduje się na terenie gminy Iłowa. Należy tymczasem zauważyć, że stosownie do art. 94 Konstytucji RP „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 40 ust. 1, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Organ gminy może stanowić prawo, lecz tylko na obszarze działania tego organu. Wprawdzie zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (ust. 2). Zdaniem organu nadzoru jednak powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania, w tym w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przewidzianego jako zadanie własne po myśli art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., nie oznacza możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze przez inną gminę. Wyklucza to przede wszystkim brzmienie art. 94 Konstytucji, z którego a contrario należy wywieść brak podstaw prawnych do tego, by właściwy organ gminy swoje uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego na własnym obszarze działania mógł przekazywać organom innej gminy. Na tle tej konstytucyjnej normy prawnej organ gminy może stanowić prawo, lecz tylko na obszarze działania tego organu. Analogicznie sprzeciwia się temu treść normatywna art. 40 ust. 1 u.s.g., wobec którego przepis art. 74 u.s.g. nie ma charakteru *lex specialis* (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 84/11). Powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego przez gminę Iłowa gminie Wymiarki zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie miejscowości Borowe, nie oznacza więc możliwości przekazania kompetencji do stanowienia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Radzie Gminy Wymiarki.

Zadanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków najczęściej realizowane jest przez samorządowy zakład budżetowy lub komunalną spółkę. Działalność tą może prowadzić jednak bezpośrednio gmina, bez udziału odrębnej jednostki organizacyjnej, jak ma to miejsce w przypadku Gminy Wymiarki. Prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków Gmina Wymiarki, posiadająca osobowość prawną z mocy art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, usytuowała się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy. W badanym regulaminie jako podmiot świadczący usługi w zakresie dostarczania wody i doprowadzania ścieków ustalono wyłącznie samą Gminę Wymiarki. Przepis art. 19 ust.1 ustawy wskazuje jednoznacznie, iż projekty regulaminów opracowują przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, po czym rada gminy dokonuje ich analizy i uchwała regulamin, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług świadczonych w omawianym zakresie, a w tym takie, które wymienia się w pkt 1-9 ust. 2. Przepis art. 19 zawiera zatem upoważnienie ustawowe do wydania uchwały przez radę gminy zawierającej regulacje prawne mające moc przepisów gminnych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określające prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Ze względu na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty są adresatami regulaminu, niedopuszczalne

jest więc kierowanie postanowień regulaminu do jednego z dostawców usług. Stanowisko organu nadzoru podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06, w którym zaznaczył, iż istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w regulaminie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Poza tym z art. 19 ust. 1 ustawy wynika, że rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy w drodze aktu prawa miejscowego. Regulamin musi zachować taki charakter niezależnie od tego, że w danym momencie tego typu usługi świadczy wyłącznie Gmina Wymiarki. Regulamin powinien zawierać postanowienia odnoszące się także do potencjalnych odbiorców usług, oraz potencjalnych ich dostawców. Tylko w ten sposób uchwała zachowa walor powszechności. Ograniczenie zakresu zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego usługodawcy narusza zatem prawo w sposób istotny. Regulamin nie jest bowiem aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru kwestionuje również inne zapisy regulaminu i zwraca uwagę na naruszenie przez Radę Gminy Wymiarki innych przepisów prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r. II SA/Gl 565/2008, wszystkie postanowienia uchwały, które stanowią w jakimkolwiek zakresie powtórzenie lub „uzupełnienie” norm rozdziału 2 ustawy (art. 5-15) należy uznać za naruszające granice udzielonego upoważnienia. Powtarzanie regulacji w tym zakresie przedmiotowym dotyka bowiem kwestii nie przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w formie uchwały rady gminy. Podejmując natomiast uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/2007, w uzasadnieniu którego wskazał, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków będący aktem prawa miejscowego nie może pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać ich, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Naruszenie zakazu powtarzania w regulaminie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń powoduje nieważność tych przepisów prawa miejscowego.

W § 2 badanej uchwały Rada sformułowała definicje pojęć używanych w uchwale. Wśród definiowanych zwrotów znalazły się takie jak: wodomierz dodatkowy, wodomierz, wodomierz własny i punkt czerpalny. Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważniła rady gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Nadto, w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyroku z dnia 15 marca 2007 roku sygn. akt II SA/Wr 521/06 oraz w wyroku z dnia 28 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Wr 570/06. Ponadto zauważyć należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to uczynić zgonie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 149 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w akcie normatywnym niższą rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W związku z tym należy przyjąć, że Rada umieszczając w uchwale definicje pojęć w sposób istotny przekroczyła kompetencje prawodawczą przyznaną jej przez ustawodawcę. Wszystkie wymienione zwroty, oprócz wodomierza własnego, są bowiem używane przez ustawę, a niektóre z nich definiowane przez ustawodawcę – wodomierz dodatkowy w art. 27 ust. 6 ustawy.

Kwestii zakresu obowiązków związanych z wybudowaniem przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego oraz osoby ubiegającej się o przyłączenie poświęcony jest art. 15 ustawy, który stanowi, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1”. Z kolei art. 15 ust. 2 stanowi, iż „realizację

budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci". Pod pojęciem przyłącza kanalizacyjnego cyt. ustawa w art. 2 pkt 5 rozumie "odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej". Kwestia zakresu obowiązków w procesie budowy przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego jest unormowana w sposób wyczerpujący w art. 15 ustawy. Z tej przyczyny uznać należy, iż skoro obowiązki potencjalnego odbiorcy i przedsiębiorstwa zostały określone jednoznacznie w samej ustawie, to rada gminy nie była uprawniona do ich unormowania w regulaminie. Przepisy § 4 ust. 3 i 4 oraz § 6 ust. 4 badanej uchwały stanowią niedopuszczalne powtórzenie i częściową modyfikację art. 15 ust. 1 i 3 ustawy, zaś przepisy § 17 ust. 8 i 9 uchwały art. 15 ust. 3 ustawy.

Materia wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego została w sposób wyczerpujący uregulowana przez samego ustawodawcę w art. 7 ustawy, stąd za niedopuszczalne należy uznać zapisy § 5 ust. 2 i 4 badanego regulaminu „uściślające” kwestie wstępu. Za przekroczenie delegacji ustawowej należy również uznać zapis § 6 ust. 12 regulaminy, w którym Rada postanowiła, iż odbiorcy nie mogą dokonywać nasadzeń drzew i krzewów w pasie o szerokości 3 m na odcinku przyłącza.

W ramach obowiązku określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami w ocenie organu nadzoru nie mieści się obowiązek określania przesłanek wygaśnięcia umowy (§ 9 ust. 2 badanej uchwały), albowiem ten sposób zakończenia jej obowiązywania powinien wynikać jedynie z przepisów kodeksu cywilnego lub też z umowy cywilnoprawnej dostawcy lub odbiorcy. Za istotnie naruszający art. 19 ust. 2 ustawy należy również uznać przepis § 9 ust. 4 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że „w przypadku utraty prawa do korzystania z nieruchomości Odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania o tym Gminy. Do czasu poinformowania Gminy, Odbiorca pomimo wygaśnięcia umowy ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez Gminę”. Są to kwestie ściśle cywilnoprawne, stąd winny zostać uregulowane w umowie stron, a nie w regulaminie będącym aktem prawa miejscowego.

W § 12 ust. 6 Rada Gminy uregulowała zasady ustalania ilości odprowadzanych ścieków w przypadku poboru wody z ujęć odbiorcy i wprowadzania ścieków do urządzeń gminy przy braku urządzenia pomiarowego. Zasady te nie odpowiadają tym uregulowanym w art. 27 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wskazania wodomierza własnego czy też suma wskazań wodomierzy własnych na ujęciach zaplombowanych przez gminę nie mogą stanowić kryterium ustalenia ilości odprowadzonych ścieków albowiem ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jako kryterium w tym zakresie wskazuje umowę i równą ilość wody pobranej lub określonej w umowie.

Pouczenie:

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