

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.346.2012.IWit

z dnia 6 listopada 2012 r.

Rada Gminy Kolsko

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 XX.131.2012 Rady Gminy Kolsko z dnia 26 września 2012 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kolsko w dniu 26 września 2012 r. podjęła Uchwałę Nr XX.131.2012 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 8 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.

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 wyczerpanie 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 Kolsko wszystkich w/w wymienionych składników regulaminu badaną uchwałą nie unormowała. Brak w podjętej uchwale elementów obligatoryjnych, wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy, kwalifikuje ją jako podjętą z naruszeniem prawa i musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości. Podobne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 12 września 2008 r. sygn.akt II SA/GI 565/08.

W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W rozdziale 2 kwestionowanej uchwały Rada ograniczyła się jedynie do wskazania parametrów minimalnego ciśnienia wody na przyłączy przy wodomierzu głównym. Natomiast odnośnie jakości dostarczonej wody Rada odsyła do obowiązujących przepisów (§ 3 ust. 1 pkt a) regulaminu). 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. Podobne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r.(II SA/GI 662/06).

Podobnie rzecz ma się z rozdziałem 3 badanej uchwały pt. "Techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych". Zdaniem organu nadzoru przepisy § 4 i § 5 nie normują technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Nie można bowiem za takie uznać zapisów określających, gdzie można znaleźć informacje o dostępności do usług, czy też postanowień dotyczących wybudowania przez właścicieli na własny koszt urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. W tej ostatniej kwestii wskazać ponadto należy, że regulacje dotyczące ewentualnej odpłatności urządzeń kanalizacyjnych stanowią przedmiot umowy a nie aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru w rozdziale dotyczącym technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych należałoby określić w sposób ścisły techniczne warunki umożliwiające odbiorcy usług skorzystanie ze świadczonych usług przedsiębiorstwa wod.-kan. Odbiorca usług musi zatem wyposażyć "swoją" nieruchomość w wewnętrzne instalacje wod.-kan. o stosownej przepustowości. Podkreślić należy, że choć regulamin ma charakter prawa miejscowego, to jednak ma on zawierać techniczne informacje. Dlatego też jego projekt przygotowuje przedsiębiorstwo. Ponadto w rozdziale tym mogłyby się znaleźć sprawy dotyczące np. zainstalowania dodatkowych urządzeń (np. przepompowni), gdyby warunki techniczne tego wymagały (np. wysoka różnica poziomów pomiędzy siecią a instalacją wewnętrzną).

Następnie wskazać należy, że także zapisy rozdziału 5 pt. "Dokonywanie odbioru przyłączy przez przedsiębiorstwo" nie wypełniają w pełni delegacji ustawowej. Przykładowo § 10 regulaminu odsyła w tym zakresie do zasad ustalonych w warunkach technicznych przyłączenia. Tymczasem terminy dokonania odbioru, sposób przeprowadzenia próby szczelności powinny wynikać z regulaminu.

W ocenie organu nadzoru również rozdział 9 regulaminu pt. "Warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie zawiera wyczerpujących regulacji w ww. zakresie. W regulaminie powinny się znaleźć techniczne czynności, jakie muszą zostać wykonane przez straż pożarną oraz przedsiębiorstwo, które umożliwia temu pierwszemu dostęp do wody.

Niewypełnienie przez Radę Gminy Kolsko delegacji ustawowej nie jest jedynym istotnym naruszeniem prawa, jakiego dopuściła się Rada uchwalając przedmiotową uchwałę. Wskazać należy, że 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 Kolsko. Prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków Gmina Kolsko, 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 (§ 2 ust. 1 tiret czwarte regulaminu). 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 Kolsko. 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.

Ponadto organ nadzoru kwestionuje również zapisy § 9 regulaminu. Mianowicie regulacje w nich przyjęte są niezgodne z postanowieniami art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Należy zauważyć, że zgodnie z ww. przepisem to na przedsiębiorstwo ustawodawca nakłada obowiązek zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Nie jest to zatem - jak błędnie wynika z postanowień przedmiotowego regulaminu - obowiązek osoby lub podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci. Ponadto Rada Gminy Kolsko uzależniła zawarcie ww. umowy od spełnienia przesłanek niewynikających z ustawy.

Wreszcie zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe są również postanowienia § 14 ust. 3 regulaminu. Po pierwsze regulacje w nich przyjęte wynikają już z § 18 ust.1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886), a po drugie Rada Gminy Kolsko przedmiotową uchwałą dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień zawartych w ww. przepisie rozporządzenia.

Mając na względzie powyższe, zasadnym było wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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