

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.154.2021.AOlc**

z dnia 8 października 2021 r.

Rada Miejska w Iłowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 254/8/XXXIII/21 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 7 września 2021r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Iłowa, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 września 2021r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Iłowa, zwaną dalej uchwałą lub Regulaminem. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art.19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 września 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5, art. 19a ust. 4 i 8, art. 27 ust. 1, 4 i 5, ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028).

Stosownie do art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020.2028 t.j.) – dalej u.z.z.w. lub ustawą, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) 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) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; (6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-wodociągowo-kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; (9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Cytowany przepis stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi odpowiadać

zakresowi delegacji ustawowej (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 994/16). Jednocześnie niedopełnienie katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądza o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności Regulaminu w całości.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwalonego Regulaminu w całości. W ocenie organu nadzoru uchwalony Regulamin nie ustanawia w sposób prawidłowy technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w rezultacie w tym zakresie powyższa regulacja nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy. Trzeba mieć na uwadze, że warunki te powinny mieć charakter ściśle techniczny oraz być na tyle konkretne, aby już na bazie samej treści regulaminu osoba zainteresowana miała możliwość oceny co powinna uczynić, by spełniać warunki dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem w badanym Regulaminie Rada Miejska uzależniła dostęp do usług wodociągowych od bliżej nieokreślonych technicznych możliwości urzędzeń przedsiębiorstwa oraz istnienia bliżej nieokreślonych urzędzeń wodociągowych oraz możliwości zachowania minimalnego poziomu świadczonych usług dla wcześniej podłączonych odbiorców. Tak opisane warunki, wobec ich dużego stopnia ogólności, są nieczytelne, niejednoznaczne i jako takie nie stanowią prawidłowej regulacji omawianego zagadnienia. Opisana wada tej regulacji ma istotne znaczenie praktyczne, albowiem wprowadzenie tak niejednoznacznych kryteriów niewątpliwie może sprzyjać arbitralnemu rozpoznawaniu wniosków osób ubiegających się o dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Nie stanowi zaś wymogu technicznego okoliczność wskazana w § 11 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, tj. posiadanie przez przedsiębiorstwo tytułu prawnego do urzędzeń wodociągowych czy kanalizacyjnych. Nie stanowi również warunków technicznych uchwalony § 11 ust. 3 Regulaminu, gdyż problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urzędzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zaś art. 19 tej ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania do regulaminu żadnych kwestii dotyczących wieloletnich planów, w szczególności nie daje uprawnień do nakładania obowiązków na przedsiębiorstwa realizacji tych planów. Regulacja w tym przedmiocie stanowi zatem wyjście poza delegację ustawową. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach.

Organ nadzoru dostrzegł także inne istotne naruszenia prawa.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera w swojej treści unormowania, które przy uwzględnieniu dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, nie powinny się znaleźć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Mianowicie istotnie narusza prawo § 8 ust. 1 uchwały, w którym uchwalono, że "Podstawę ustalenia ilości pobranej wody lub wprowadzonych ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenie pomiarowe, przeciętne normy zużycia oraz ilości ustalonej w umowie". Tymczasem przepis ten stanowi modyfikację art. 27 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym "Ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody" oraz modyfikację art. 27 ust. 4 i 5, zgodnie z którym ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urzędzeń pomiarowych. W razie braku urzędzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. W związku z tym, że istnieją konkretne przepisy ustawowe w tym zakresie, przekroczeniem delegacji jest normowanie tych kwestii w Regulaminie.

Za istotne naruszenie prawa należy uznać również § 9 ust. 2 pkt 5 i 6 Regulaminu, który rozszerza informacje, jakie może zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia ponad te wskazane w art. 19a ust. 4 ustawy. Regulamin wprowadził zasadę, że w przypadku wystąpienia w imieniu podmiotu ubiegającego się

o przyłączenie przez pełnomocnika konieczne może być przedłożenie pisemnego upoważnienia wnioskodawcy dla pełnomocnika wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa. W związku z tym, że kwestie sposobu reprezentacji osób fizycznych i prawnych reguluje ustawa Kodeks Cywilny, a obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej wynika z ustawy o opłacie skarbowej (jak również warunki zwolnienia z tej opłaty), umieszczenie ww. zapisu w akcie prawa miejscowego istotnie narusza prawo, tworząc nową regulację, oderwaną od obowiązujących w tym zakresie aktów ustawowych. Ponadto ustawa nie przewiduje konieczności przedkładania informacji o prawie do dysponowania nieruchomością, a zapis ten sam w sobie jest na tyle nieprecyzyjny, że nie wiadomo kto miałby i na jakiej podstawie taką informację sporządzić. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania. Zwrócić należy uwagę, iż ustawodawca posłużył się sformułowaniem „podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci”, nie zaś „właściciel” lub „osoba dysponująca tytułem prawnym do nieruchomości”. Oznacza to, iż intencją ustawodawcy jest, aby wniosek mógł co do zasady złożyć każdy, bez względu na to czy dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości. Czym innym jest bowiem złożenie wniosku o wydanie warunków przyłączenia (tu nie ma ograniczeń podmiotowych) a złożenie wniosku o zawarcie umowy (tu ustawa przewiduje w art. 6 ust. 4, że umowa może być zawarta jedynie z osobą, która dysponuje tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości bądź osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym).

W § 12 ust. 2 zdanie drugie Rada Miejska uchwaliła, że "Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, jeśli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami przyłączenia do sieci". Zapis ten stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 19a ust. 8 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może odmówić odbioru przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego wykonanego, zgodnie z warunkami przyłączenia do sieci wydanymi przez to przedsiębiorstwo. Stosownie natomiast do art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Rada Miejska nie ma uprawnień do dookreślenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

W związku z powyższym należało stwierdzić jak na wstępie.

#### **Pouczenie:**

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.

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**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli