



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 września 2011 r.

LEX.S.4131.20.2011.HL

**Rada Miasta
w Łaskarzewie**
ul. Duży Rynek 32
08 – 450 Łaskarzew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XI/72/2011 Rady Miasta w Łaskarzewie z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2011 r. Rada Miasta w Łaskarzewie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 31 sierpnia 2011 r.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.), zwanej dalej „u.z.z.w.z.o.ś.”.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie ma żadnego istotnego znaczenia jako przepis stanowiący podstawę prawną. W art. 18 ust. 2 pkt 1-14a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wymienił sprawy należące do wyłącznej właściwości rady gminy, zaś w pkt. 15 niejako poinformował, że jeżeli w innej ustawie stanowienie w określonej sprawie zostało zastrzeżone do kompetencji rady gminy, to sprawa ta należy do wyłącznej właściwości rady gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 1-14a ustawy o samorządzie gminnym.

Istotne znaczenie dla oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały ma jedynie przepis art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w.z.o.ś. Przepisy te stanowią o kompetencji rady do uchwalenia regulaminu dostarczania ścieków i odprowadzania ścieków (ust. 1) i jakie sprawy winny być przedmiotem uchwały (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru następujące regulacje zawarte w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Mieście Łaskarzewie, stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały są niezgodne z obowiązującymi przepisami:

1) ustalenie w ust. 1 i 2 części regulaminu zatytułowanego „zagadnienia wstępne” przedmiotu regulaminu stanowi modyfikację art. 19 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś. a rozstrzygnięcie o tym, że zadanie własne w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonuje Urząd Miasta Łaskarzew zlecając eksploatację urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych jednostkom specjalistycznym nie ma podstawy prawnej i nie może być dokonane w regulaminie. Regulamin z istoty swej (zob. art. 19 ust.1) obowiązuje wszystkich odbiorców i wszystkie przedsiębiorstwa wodociagowo kanalizacyjne na terenie gminy. Z regulaminu nie może wynikać, iż odnosi się on do jednego konkretnego podmiotu ale do wszystkich potencjalnie działających na terenie gminy przedsiębiorstw.

2) ustalenia dokonane w ust. 3 pkt b), pkt d), pkt f), pkt g), pkt h), pkt i) części regulaminu zatytułowanego „zagadnienia wstępne” w tzw. słowniczku. stanowią powtórzenie lub modyfikację regulacji ustawowych odpowiednio art. 2 pkt 4, pkt 12, pkt 13, pkt 15, pkt 19, pkt 6, pkt 5 u.z.z.w.z.o.ś. Dodatkowo należy zauważyć, że tworzenie tzw. słowniczka dla pojęć zdefiniowanych ustawowo stanowi istotne naruszenie prawa.

3) przepisy § 1 ponownie regulują to co zostało już uregulowane w ust. 1 części regulaminu zatytułowanego „zagadnienia wstępne” ale także stanowią niezrozumiałą modyfikacją art. 19 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś. a nadto ich struktura wskazuje, że na zasadzie „wytnij-wklej” zostały przeniesione z innej uchwały.

4) używanie w przepisach § 2 pojęcia „specjalistyczne przedsiębiorstwo eksploatujące sieci i urządzenia” oraz „przedsiębiorstwo eksploatujące sieci i urządzenia” w sytuacji, kiedy w ust. 3 zagadnień wstępnych powtórzono z u.z.z.w.z.o.ś. definicję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wprowadza bałagan pojęciowy powodując niejasność regulacji.

5) ustalenie w § 3 ust.1, że wszystkim odbiorcom usług przypisane są ceny i stawki opłat określone w taryfie i ustalenie cech tych taryf to materia taryfy a nie regulaminu.

6) określenie w § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, 6, ust. 7 warunków ustalania i zmiany taryf ich zatwierdzania i wejścia w życie nie ma podstawy prawnej a nadto jest regulacją tego co zostało uregulowane w art. 20 u.z.z.w.z.o.ś.

7) ustalenie w § 6 ust. 1 pojęcia odbiorcy usług wodociągowych i kanalizacyjnych nie ma podstawy prawnej a nadto jest sprzeczne z pojęciem ustalonym w art. 2 pkt 3 u.z.z.w.z.o.ś., jest jego modyfikacją.

8) określenie § 6 ust. 4 i ust. 5 miejsc rozdziału przyłącza i sieci nie ma podstawy prawnej a nadto jest sprzeczne z pojęciem przyłącza kanalizacyjnego ustalonym w art. 2 pkt 5 u.z.z.w.z.o.ś., jest jego modyfikacją.

9) ustalenie w § 7 pkt d) obowiązku umożliwienia upoważnionym przedstawicielom przedsiębiorstwa wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń stanowi modyfikację przepisu art. 7 u.z.z.w.z.o.ś.

10) regulacja zawarta w § 7 pkt i) polegająca na nałożeniu na odbiorcę obowiązku natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy będącym w jego posiadaniu oraz ustalenie zasady obliczania ilości wody, która wypłynęła, nie mają podstawy prawnej. Regulacje te stanowią modyfikację art. 5 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś i wkraczają w materię mogącą być zgodnie z tym przepisem przedmiotem umowy, natomiast sposób obliczenia ilości zużytej wody określony jest w przepisach art. 27 lub przepisach wydanych na podstawie tych przepisów.

11) regulacja zawarta w § 8 ust. 1 stanowi modyfikację art. 6 ust.1 u.z.z.w.z.o.ś.

12) regulacje zawarte w § 8 ust. 2 i ust. 3 ustalające, że umowa ma dopuszczać możliwość jej rozwiązania za wypowiedzeniem przez każdą ze stron a więc także przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz ustalające, że przedsiębiorstwo może odstąpić od umowy w przypadkach określonych w art. 8 ust.1 ust.2 u.z.z.w.z.o.ś. są niezgodne z u.z.z.w.z.o.ś., bowiem przepisy art. 6 ust. 2 i art. 15 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. poprzez zobowiązanie przedsiębiorstwa do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy i nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości osoby

ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług wyraźnie ogranicza równość stron umów o dostawę wody i/lub odprowadzanie ścieków. Dopuszczenie w regulaminie możliwości rozwiązania umowy bez określenia żadnych warunków narusza zasady wyrażone w art. 6 ust. 2 i art. 15 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11.10.2010 r. sygn. II SA/Go 511/10 – Lex 707356). Dodatkowo przyznanie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu uprawnienia do rozwiązania umowy zawartej na czas nieograniczony jest sprzeczne z klauzulą z tzw. szarej listy określoną w art. 385¹⁵ § 1 k.c.

13) określając w § 9 sprawy, które w szczególności ma precyzować umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków Rada dokonała modyfikacji art. 6 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.

14) określając w § 10 i w § 11 osobę (podmiot) z którą może być zawarta umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków Rada dokonała modyfikacji art. 6 ust. 4 i ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś.

15) ustalając w § 12 warunki, w których przedsiębiorstwo ma prawo odmówić zawarcia umowy na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków Rada dokonała modyfikacji art. 6 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś.

16) dopuszczając w § 13 możliwość wypowiedzenia umowy właścicielowi lub zarządcy budynku wielolokalowego, w szczególności w przypadku niemożności ustalenia należności za wodę i ścieki dla poszczególnych odbiorców w tym budynku Rada dokonała regulacji bez podstawy prawnej i wbrew prawu. Z przepisów art. 6 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś. wynika, że umowa może być zawarta w przypadku, jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi z ich właścicielem lub z zarządcą. Natomiast zgodnie z ust. 6 tego artykułu na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku pod określonymi warunkami. Z takiej treści przepisów art. 6 ust. 5 i ust. 6 wynika, że umowa zawierana jest z właścicielem lub z zarządcą oraz z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku. Nie ma żadnego uzasadnienia dla rozwiązania umowy z właścicielem lub z zarządcą nieruchomość zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi w sytuacji, kiedy nie ma możliwości ustalenia należności za wodę lub ścieki osobie korzystającej z lokalu w budynku wielolokalowym.

17) wskazanie w § 14 ust. 3 uchwały sytuacji, kiedy następuje wygaśnięcie umowy wykracza poza kompetencje Rady. Wygaśnięcie umowy to materia prawa cywilnego lub samej umowy. Natomiast ustalenie w tym przepisie o obowiązku zawarcia umowy przez nowego odbiorcę usług, to modyfikacja art. 6 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.

18) dopuszczenie w § 14 ust. 5 uchwały możliwości odmowy zawarcia umowy, jeżeli nie zostały usunięte przeszkody będące przyczyną zaprzestania świadczenia usług nie ma żadnego uzasadnia w prawie. Uchwałodawca nie zauważył, że w myśl art. 8 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne w określonych warunkach. Odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego nie skutkuje jednak rozwiązaniem umowy. Skoro zatem umowa nie została rozwiązana, to brak jest podstaw do takiej regulacji.

19) określenie w § 15 podstawowych zasad rozliczeń za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nie ma żadnej podstawy w obowiązującym prawie. Sprawy te w całości regulowane są przez przepisy art. 27 u.z.z.w.z.o.ś.

20) regulacje zawarte w § 16 ust. 1, ust. 5, ust. 6 nie mają żadnej podstawy w obowiązującym prawie a nadto stanowią modyfikacje art. 26 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. Ustalenie obowiązku zapłaty odsetek w przypadku uchybienia terminowi zapłaty czy dopuszczenie zaliczkowego pobierania opłaty, to materia umowy a nie Regulaminu.

21) postanowienia § 17 stanowią modyfikacje art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.

22) postanowienia § 18 ust. 1 i ust. 3 stanowią modyfikacje art. 31 u.z.z.w.z.o.ś.

23) postanowienia § 19 stanowią modyfikacje art. 15 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.

24) postanowienia § 22 ust. 1 stanowią modyfikacje art. 15 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. a nadto stanowią powtórzenie regulacji § 19.

25) ograniczenie regulacji § 27 ust. 1 o warunkach pobierania wody do celów przeciwpożarowych do sieci wodociągowej będącej własnością Miasta Łaskarzew potwierdza, że Regulamin dotyczy tylko konkretnego przedsiębiorstwa. Taka regulacja jest w świetle art. 19 u.z.z.w.z.o.ś. oczywiście niezgodna z prawem (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22.11.2006 r. sygn. II SA/Go 304/06 - Dz.Urz.Lubus. 2007/3/53 – w którego tezie Sąd stwierdził, że 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.).

26) regulacja zawarta w § 27 ust.3 stanowi modyfikację art. 22 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś.

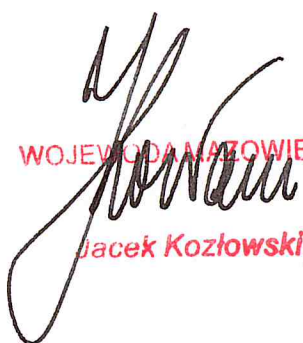
Poza wyżej wykazanymi istotnymi naruszeniami prawa Regulamin nie zawiera postanowień we wszystkich sprawach wymienionych w art. 19 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś., które w szczególności winny być uregulowane. Przykładowo należy zauważyć, że według wyroku WSA w Gliwicach z 12.09.2008 r. sygn. II SA/GI 565/08 - LEX nr 483135 - *trudno uznać, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków realizuje upoważnienie ustawowe, skoro jedyny ustalony w nim wskaźnik poziomu usług polega na obowiązku przedsiębiorstwa dostarczania wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi*. Jeżeli zatem uwzględni się przepisy o których nieważności orzeczono, to brak jest regulacji we sprawach wymienionych w art. 19 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś.

Takie niezrealizowanie upoważnienia ustawowego jest istotnym naruszeniem prawa. Rada bowiem jest zobowiązana do w pełni wyczerpującego zrealizowania upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17.01.2007 r. sygn. II SA/GI 629/06 - LEX nr 340155 – w tezie którego stwierdzono, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji. Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, 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.).

Jeżeli nadto uwzględni się, iż przedmiotowa uchwała zawiera szereg modyfikacji przepisów ustawowych to mając na uwadze wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r. sygn. II OSK 370/07 - LEX nr 446997 – w którym stwierdzono, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego a jego "regulaminowy" charakter nie powoduje, że mają w odniesieniu do niego zastosowanie inne zasady niż w stosunku do innych aktów prawa miejscowego, w szczególności że może on powtarzać przepisy ustawowe lub je modyfikować oraz dotychczasowe orzecznictwa sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/988, OSS 2000/1/17, wyrok NSA w Warszawie z 16.03.2001r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377) wynika, iż regulowanie jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie jak i ich modyfikacja uznane zostało za istotne naruszenie prawa, bo może to prowadzić m.in. do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, należało orzec o nieważności uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.


WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski