



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 lutego 2013r.

LEX-O.4131.3.2013.LP

**Rada Gminy Świercze**  
**ul. Pułtуска 47**  
**06-150 Świercze**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *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, 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, 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. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Świercze Nr 142/XXII/2013 z dnia 24 stycznia 2013r. w sprawie *uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Świercze*

### **Uzasadnienie**

W dniu 24 stycznia 2013r. Rada Gminy Świercze podjęła uchwałę Nr 142/XXII/2013 w sprawie *uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Świercze*. Regulamin stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2013r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz. U. z 2006r. Nr 123, poz. 858 ze zm. – dalej jako: ustawa).

W Rozdziale I *Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków* Rada Gminy unormowała minimalny poziom usług świadczonych przez Zakład Usług Wodnych w Mławie w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W § 1 ust. 1 unormowano,



że: *regulamin niniejszy dotyczy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez zakład usług Wodnych w Mławie zwany w dalszej treści „Zakładem” na terenie gminy Świercze. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wskazanie z nazwy konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z unormowaniami art. 19 ust. 1 ustawy Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego posiada charakter generalny i abstrakcyjny. Cechę generalności uzyskuje akt, gdy jego adresaci określani są przez wskazanie ich cech (na przykład: przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne). W sytuacji gdy Rada Gminy wskazała adresata aktu w sposób indywidualny (Zakład Usług Wodnych w Mławie) pozbawiła uchwałę cechy generalności, co stoi w sprzeczności z unormowaniami art. 19 ust. 1 ustawy, który to artykuł określa Regulamin jako akt prawa miejscowego, a więc akt generalnie – abstrakcyjny. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa Regulamin nie może dotyczyć działania konkretnego przedsiębiorcy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006r. orzeczono: *istotnym naruszeniem prawa jest również wskazanie w omawianym tu przepisie § 2 regulaminu, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (...). Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepisy art. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie, ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego (II SA/Go 304/06). Podobnie ten sam sąd w wyroku z dnia 26 lipca 2006r.: jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż regulamin świadczenia usług wodno - kanalizacyjnych stanowi każdorazowo akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie danej gminy lub związku, nie może zaś stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy (II SA/Go 247/06, por. również P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, ABC 2011). Należy podkreślić, że opisane powyżej istotne naruszenie prawa w zakresie § 1 ust. 1 definiującego indywidualnego adresata Regulaminu skutkuje również w stosunku do wszystkich przepisów Regulaminu odnoszących się do tegoż adresata, zwanego w kolejnych przepisach „Zakładem”. Stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 skutkuje brakiem zdefiniowania słowa „Zakład” i może powodować w toku stosowania Regulaminu niejasność i nieklarowność większości jego przepisów. Niezależnie od tych okoliczności, Regulamin nie zachowuje spójności terminologicznej z przepisami ustawy poprzez brak zastosowania pojęcia przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. Należy więc uznać, iż przepisy Regulaminu używające określenia „Zakład” są obarczone tym samym istotnym naruszeniem prawa o jakim mowa w przypadku § 1 ust. 1 Regulaminu.**

W § 1 ust. 2 i 3 Regulaminu Rada Gminy zdefiniowała pojęcia zbiorowego zaopatrzenia w wodę zbiorowego odprowadzania ścieków. Analiza treści powyższych definicji pozwala na stwierdzenie, iż stanowią one powtórzenie oraz modyfikację definicji ustawowych zamieszczonych w art. 2 punkt 20 i 21 ustawy. Wymieniona powyżej nieprawidłowość stanowi naruszenie § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który brzmi: *w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.* Powyższa nieprawidłowość jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi również na stanowisku, iż jest ona także istotnym naruszeniem prawa (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009r.



II SA/Op 58/09, NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999r. II SA/Wr 1179/98, WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r. III SA/Wr 204/08).

W § 9 ust. 5 *Regulaminu* Rada Gminy unormowała obowiązek zakładu w zakresie przyłączenia do sieci nieruchomości określając warunek w brzmieniu: *jeżeli są spełnione warunki określone w art. 19 ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług*. Organ nadzoru stwierdza, że § 9 ust. 5 *Regulaminu* jest modyfikacją normy zawartej w art. 15 ust. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa (ws. modyfikacji przepisu ustawowego jako istotnego naruszenia prawa patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006r. II SA/Go 471/06 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007r. II SA/Wr 745/06). Dodać należy ponadto, iż wspomniany powyżej artykuł ustawy w sprawie warunków przyłączenia odsyła do unormowań regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, podczas gdy § 9 ust. 5 odsyła do unormowań art. 19 ustawy będącego podstawą podjęcia tegoż *Regulaminu*.

W § 19 ust. 1 i 2 Rada Gminy unormowała zagadnienia dotyczące obowiązywania taryf oraz ich zmian, w brzmieniu: *taryfa obowiązuje przez 1 rok* (ust. 1) oraz *zmiana taryfy nie wymaga zmiany umowy o dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków* (ust. 2). W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej unormowania stanowią istotne naruszenie prawa ponieważ brak jest podstaw prawnych do normowania powyższych zagadnień w materii *Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków*. Żaden bowiem z przepisów delegacyjnych zawartych w art. 19 ust. 2 w punktach od 1 do 9 ustawy nie uprawnia Rady Gminy do normowania tego typu zagadnień. Wprawdzie ustęp 2 powyższego artykułu wymieniający zagadnienia, które muszą być unormowane w *Regulaminie* ma charakter otwarty (zawiera klauzulę „w tym”), jednakże normując inne niż wymienione w punktach od 1 do 9 zagadnienia Rada Gminy musi uwzględniać zagadnienia unormowane już aktami prawnymi wyższego rzędu. Należy więc podkreślić, że problematykę taryf normują już przepisy ustawy, w tym jej art. 20 i art. 24.

W § 42 Rada Gminy zawarła unormowanie w brzmieniu: *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 przyłączenia nieruchomości do sieci*. § 43 natomiast stwierdza: *Odbiorca usług ponosi koszty zainstalowania urządzenia pomiarowego*. Organ nadzoru stwierdza, iż powyższe zagadnienia są modyfikacją unormowań ustawowych zawartych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Opisana powyżej naruszenia prawa posiada w ocenie Wojewody Mazowieckiego charakter istotny (w sprawie modyfikacji przepisów ustawy jako istotnego naruszenia prawa patrz: argumentacja zawarta przy § 9 ust. 5 *Regulaminu*).

W § 44 unormowano tryb wejścia w życie *Regulaminu* w brzmieniu: *regulamin niniejszy zatwierdzony uchwałą Nr 142/XXII/2013 Rady Gminy Świercze z dnia 24 stycznia 2013r. wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego*. Zdaniem organu nadzoru unormowanie powyższe jest zbędne. *Regulamin* stanowiący załącznik do uchwały Nr 142/XXII/2013 stanowi jej integralną część. W związku z powyższym z uwagi na fakt unormowania trybu wejścia w życie w § 4 uchwały, zbędne są określone powyżej unormowania § 44 *Regulaminu* jako powtarzające i dublujące zakres zagadnień już raz unormowany.

W § 45 *Regulaminu* Rada Gminy zawarła unormowanie w brzmieniu: *w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia*



7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Powyższe unormowanie stoi w sprzeczności z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Cytowane powyżej sformułowanie może być również dla adresatów *Regulaminu* podstawą błędnego wniosku o kompetencji Rady Gminy do decydowania o zakresie zastosowania aktów hierarchicznie wyższych niż uchwała oraz o pierwszeństwie przepisów *Regulaminu* przed ustawą. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. stwierdza: *zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że "w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (IV SA/Wr 176/07)*. Biorąc pod uwagę określone powyżej argumenty należy uznać unormowania § 45 za istotnie naruszające prawo.

Wskazać również należy na wymóg jasności i klarowności przepisów prawa w tym aktów prawa miejscowego do których zalicza się również *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków* (w sprawie powyższego wymogu por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008r., III SA/Wr 358/08 jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000r., Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000r., K 7/99). Zdaniem organu nadzoru skonstruowanie systematyki wewnętrznej *Regulaminu* tak by wyczerpując zakres upoważnienia ustawowego tematycznie i we właściwej kolejności odzwierciedlał strukturę przepisu zawierającego zakres delegacji (tj. art. 19 ust. 2 ustawy) przyczyni się do jasności i klarowności *Regulaminu* w toku jego stosowania w praktyce.

Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem dotyczy istotnej części uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski