



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.136.2014.BB

Warszawa, 21 października 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

§ 2, § 10 zdanie drugie, § 11 ust. 5 zdanie drugie, § 14 do 16, § 37 ust. 1 pkt 3, 4 i ust. 4, § 38 ust. 1, ust. 3 pkt 1 i 4 uchwały Rady Miasta Józefowa Nr 437/VI/2014 r. z dnia 19 września 2014 r. w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefowa”.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2014 r. Rada Miasta Józefowa podjęła uchwałę Nr 437/VI/2014 w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefowa”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm. ).

Niewątpliwie jest w sprawie, że przywołany w podstawie prawnej skarżonej uchwały przepis art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, przyznaje radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl tego przepisu rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ustępie 2 przytoczonego przepisu określono, jakie elementy winien zawierać wspomniany regulamin. Jak wynika z treści tego przepisu 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) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 5) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 6) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 7) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 8) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Przyznana radzie gminy kompetencja nie oznacza dowolności w zakresie ustalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków. Podejmując bowiem akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

W ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w § 2, § 10 zdanie drugie, § 11 ust. 5 zdanie drugie, § 14 do 16, § 37 ust. 1 pkt 3 i 4 i ust. 4, § 38 ust. 1, ust. 3 pkt 1 i 4 uchwały ustalające regulujące odpowiednio: słowniczek określonych pojęć, przesłanki wypowiedzenia umowy, przesłanki wygaśnięcia umowy i jej rozwiązania, obowiązki odbiorcy usług w zakresie zapewnienia niezawodnego działania wodomierzy i odcięcia wody a także obowiązki odbiorcy usług w zakresie sposobu użytkowania instalacji, stanowią niedozwoloną ingerencję lokalnego prawodawcy w tą sferę, w zakresie której ustawodawca zagwarantował stronom umowy o świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych swobodę formułowania ustaleń umownych. Wprowadzając w § 2 regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć Rada Miasta istotnie naruszyła art. 19 ust. 2 ustawy. Wynikający z tego przepisu ustawy zakres upoważnienia nie uprawnia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji pojęć jego dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do

powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważność tych wszystkich przepisów § 2 regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach.

Przechodząc do analizy § 10 zdanie drugie, § 11 ust. 5 zdanie drugie, § 14 do 16, § 37 ust. 1 pkt 3 i 4 i ust. 4, § 38 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 i 4 regulaminu należy wskazać, że regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy). W art. 6 ust. 3 ustawy ustawodawca ustalił, jakie postanowienia powinna zawierać w szczególności umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Umowa zawiera w szczególności postanowienia, dotyczące: ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18 ustawy oraz okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

W konsekwencji należy zatem stwierdzić, że w tym przypadku Rada przekroczyła swoje uprawnienia wprowadzając w uchwale ustalenia tożsame z przekazanymi z mocy ustawy do regulacji umownej.

Zwrócić należy uwagę, że istniejące orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite w zakresie materii, która podlegać ma regulacji w regulaminie czy w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Co prawda przez użycie w art. 19 ust 2 ustawy sformułowania „ w tym” ustawodawca dopuścił wprowadzenie do regulaminu także zapisów spoza katalogu spraw wymienionych w tym przepisie, jednak ograniczenie swobody zawierania umów musi wyraźnie wynikać z przepisu ustawy. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że narusza prawo również taki akt prawa miejscowego, który wykracza poza delegację ustawową i który zawiera postanowienia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (wyrok NSA z 9 stycznia 2007 r., II OSK 1663/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzanie ścieków i dlatego rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*

WOJEWODA MAZOWIECKI  
*Jacek Kozłowski*