



**WOJEWODA OPOLSKI**

NK.III-AR-0911-1- 117 /2007

**Pan  
Wacław Ćwik  
Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Paczkowie**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

### **stwierdzam**

nieważność uchwały Rady Miejskiej w Paczkowie nr XII/85/07 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Paczków - z powodu istotnego naruszenia prawa.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Paczkowie 27 września 2007 r. podjęła uchwałę nr XII/85/07 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Paczków, zwaną w dalszej części rozstrzygnięcia Regulaminem. Przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Wydany akt stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 19 ust. 1 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), zobowiązującego radę gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określającego prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą, określa zakres zagadnień wpływających na kształt praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego i odbiorcy usług wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Przedmiotowa uchwała nie określa minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest jednym z elementów obligatoryjnych regulaminu.

W szczególności nie stanowią minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne postanowienia rozdziału III Regulaminu zatytułowanego „Obowiązki Zakładu”. Przepisy § 8 ust. 1 zd. pierwsze, ust. 4, § 11 ust. 1 i ust. 3 zawierają regulacje powtarzając przepisy powszechnie obowiązujące. Niedopuszczalnym jest zamieszczanie w uchwale rady gminy jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Ponadto określanie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo poprzez odsyłanie do obowiązujących przepisów prawa tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, czy też rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (§ 8 ust. 2, 3, 5 Regulaminu) oraz zawieranych między przedsiębiorcą a odbiorcą umów (§ 8 ust. 1 zd. drugie) nie znajduje uzasadnienia w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. Celowość umieszczenia w art. 19 ust. 2 punktu 1 tłumaczyć należy racjonalnym działaniem ustawodawcy. Gdyby założyć, iż minimalny poziom świadczonych usług wynika już z obowiązujących przepisów, albo ma być unormowany postanowieniami zawieranych umów wówczas umieszczenie punktu 1 w art. 19 ust. 2 ustawy, należałoby uznać za nieuzasadnione. Tymczasem uregulowanie powyższej kwestii ustawodawca pozostawił radzie gminy.

W pozostałym zakresie rozdział III Regulaminu również nie normuje minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, ponieważ określa jedynie sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług przez przedsiębiorstwo (§ 9 i 10). Natomiast § 11 ust. 2 zawiera jedynie definicję miejsca wydania rzeczy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Op 605/06, niepublikowany) stwierdził jednoznacznie, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków musi zawierać unormowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie świadczenia usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Brak w regulaminie jasnych, konkretnych unormowań, przesądza o tym, iż uchwała narusza prawo w sposób istotny.

Ponadto Rada Miejska podejmując niniejszy Regulamin nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 5 i 6, a mianowicie nie uregulowała technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść regulaminu. Taki sam pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 602/06, niepublikowany), stwierdzając iż: „posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy zwrotem „w tym”, należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu przedmiotowego regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1 - 9 ustawy. Pominiecie przez radę gminy obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę”.

Podjęta przez Radę Miejską uchwała nr XII/85/07 nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 19 ust. 2 pkt 1, 5, 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Brak przedmiotowych postanowień wpływa na legalność całej uchwały, co stanowi podstawę stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Uchwalony przez Radę Miejską w Paczkowie Regulamin zawiera także inne postanowienia istotnie naruszające prawo.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

W świetle powyższych uwag za sprzeczne z prawem należy uznać następujące przepisy Regulaminu:

- § 1 ust. 2 definiujący pojęcie zbiorowego zaopatrzenia w wodę – powtarza definicję zawartą w art. 2 pkt 21 ustawy,
- § 1 ust. 3 definiujący pojęcie zbiorowego odprowadzania ścieków – powtarza art. 2 pkt 20 ustawy,
- § 2 zawierający definicję odbiorcy – powtarza art. 2 pkt 3 ustawy,
- § 4 stanowiący, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie umowy między zakładem a odbiorcą – powtarza art. 6 ust. 1 ustawy,
- § 5 ust. 1 regulujący, iż zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków następuje na pisemny wniosek osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci – powtarza art. 6 ust. 2 ustawy,
- § 5 ust. 2 ustalający, że umowa może zostać zawarta z osobą, którą posiada tytuł prawny do korzystania z obiektu budowlanego, a w uzasadnionych przypadkach również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – powtarza art. 6 ust. 4 ustawy,
- § 5 ust. 3 regulujący zasady zawierania umów w budynkach wielolokalowych – powtarza art. 6 ust. 5 i 6 ustawy,

- § 8 ust. 1 zd. pierwsze nakładający na przedsiębiorstwo obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i odprowadzania ścieków – powtarza art. 5 ust. 1 ustawy,

- § 8 ust. 4 zobowiązujący przedsiębiorstwo do zapewnienia prawidłowej eksploatacji posiadanej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej – wynika z art. 5 ust. 1 ustawy,

- § 11 ust. 1 zobowiązujący przedsiębiorstwo do zainstalowania i utrzymywania wodomierza głównego – wynika z art. 15 ust. 3 ustawy,

- § 11 ust. 3 stanowiący, że przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne ma prawo dokonywania kontroli funkcjonowania wodomierza głównego na żądanie odbiorcy, jednak w przypadku prawidłowego funkcjonowania wodomierza koszty kontroli pokrywa odbiorca – powtarza § 18 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia tariff, wzoru wniosku o zatwierdzenia tariff oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886),

- § 12 regulujący, iż rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków prowadzone są na podstawie określonych w tariffach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków – powtarza art. 26 ust. 1 ustawy,

- § 13 ust. 1 dotyczący zasad ustalania ilości dostarczonej wody do budynków – wynika z art. 27 ust. 1 ustawy,

- § 14 ust. 1 określający zasady ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza – powtarza art. 27 ust. 1 w zw. z ust. 3,

- § 15 stanowiący, że w przypadku awarii wodomierza stosuje się przeciętne normy zużycia, względnie średnie zużycie z ostatnich 3 miesięcy przed awarią – sposób ustalania pobranej wody w przypadku nieprawidłowego działania wodomierza określa § 18 ust. 1 ww. rozporządzenia,

- § 16 ust. 1 określający sposób ustalania ilości odprowadzanych ścieków – powtarza art. 27 ust. 4 ustawy,

- § 17 ustalający zasady obliczania ilości bezpowrotnie zużytej wody w rozliczeniach ilości odprowadzanych ścieków – powtarza art. 27 ust. 6 ustawy,

- § 23 stanowiący, że realizację budowy przyłącza oraz studni wodomierzowej lub pomieszczeń przewidzianych do lokalizacji wodomierza głównego jak również urządzeń pomiarowych odprowadzanych ścieków zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej – powtarza art. 15 ust. 2 ustawy,

- § 24 normujący, iż jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie – powtarza art. 5 ust. 2 ustawy,

- § 33 uprawniający przedstawicieli zakładu do wstępu na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia kontroli urządzeń pomiarowych, wodomierzy – powtarza art. 7 ustawy.

Wprowadzenie przedmiotowych regulacji aktem prawa powszechnie obowiązującego pozbawiło organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prawa stanowienia w tym zakresie norm prawnych w drodze uchwały. Zgodnie z § 137 (w zw. z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych czy też rozporządzenia powoduje nieważność tych zapisów.

Istotnie naruszają prawo postanowienia § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu, kształtujące sposób ustalania ilości odprowadzonych ścieków, w razie braku urządzeń pomiarowych, w sytuacjach opisanych w Regulaminie oraz formułujące po stronie odbiorcy usług obowiązek zainstalowania na własny koszt wodomierza. Kwestia ustalania ilości



odprowadzanych ścieków, w razie braku urządzeń pomiarowych została uregulowana w art. 27 ust. 5 ustawy. W szczególności Rada nie jest uprawniona do nakładania na odbiorców pobierających wodę z innych źródeł i wprowadzających ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, obowiązku zainstalowania na własny koszt wodomierza własnego. W takiej sytuacji na podstawie art. 27 ust. 5 ustawy, ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie umowy jako równą ilości pobranej wody (gdy odbiorca zainstalował na swój koszt wodomierz na własnym ujęciu) lub równą ilości określonej w umowie (gdy brak wodomierza).

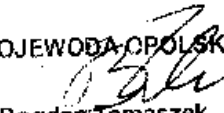
W § 22 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska określiła jakie dokumenty powinna dołączyć do wniosku osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Został wśród nich wymieniony dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości (lit. a). W ocenie organu nadzoru przepis ten w sposób istotny narusza art. 6 ust. 4 ustawy, ponieważ wymóg dostarczenia tego rodzaju dokumentu może uniemożliwić złożenie stosownego wniosku osobie, która ubiega się o przyłączenie do sieci i korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

§ 29 Regulaminu w części przyznającej przedsiębiorstwu uprawnienie do odmowy przyłączenia do sieci w przypadku gdy przyłączenie zostało wykonane bez zgody przedsiębiorstwa wprowadza pozaustawowo kryterium odmowy realizacji przez przedsiębiorstwo obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie. W omawianym przypadku chodzi o uzasadnianie takiej odmowy brakiem zgody przedsiębiorstwa na wykonanie przyłączenia. Jako warunki realizacji obowiązku przyłączenia do sieci art. 15 ust. 4 ustawy wymienia spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie oraz istnienie technicznych możliwości świadczenia usług. Nie można w tym zakresie wprowadzać przesłanek modyfikujących w regulaminie.

Mając na uwadze powyższe argumenty, stwierdzam jak na wstępie.

W myśl art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, z powodu niezgodności z prawem, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA OPOLSKI

  
Bogdan Tomaszek

Do wiadomości:

Pan

Bogdan Wyczałkowski

Burmistrz Paczkowa