



WOJEWODA LUBUSKI

NK-I.4131.8.2012TDom

Rada Gminy w Przewozie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy w Przewozie Nr XII/68/2011 z dnia 30 listopada 2011 roku w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Przewóz.

Uzasadnienie

Rada Gminy Przewóz 30 listopada 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Przewóz. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 8 grudnia 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1, art. 15 ust. 4, 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Ust. 2 w/w przepisu stanowi, że regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, wskazując w pkt 1 do 9 tego artykułu obligatoryjny katalog spraw, które regulamin powinien regulować.

Tymi sprawami są m.in.: techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, warunki dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Przewóz wymienionych składników regulaminu faktycznie badaną uchwałą nie unormowała.

Rada Gminy w Dziale VII regulaminu wprawdzie powołuje się na techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, jednak nie określa tych warunków. W §25 i §27 regulamin ceduje ten obowiązek na dostawcę usług, podczas gdy warunki techniczne powinny zostać wprost wyartykułowane w treści regulaminu. Prawodawca nie upoważnił rady gminy do scedowania obowiązku określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych na dostawcę usług.

Uchwalony regulamin nie określa także sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, w szczególności tej dyspozycji nie wypełnia §30 regulaminu, który przewiduje jedynie odbiór przyłączy na wnioski osoby zainteresowanej. Tymczasem tryb postępowania obejmuje swoim zakresem

 1

znaczeniowym procedurę postępowania także po złożeniu wniosku, w tym w szczególności terminy rozpatrzenia wniosku, wymogi dokumentacyjne, postępowanie sprawdzające przyłącze.

Uchwalony regulamin nie określa także warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Nie wystarczy w tym zakresie powołanie się na postanowienia umowy, albowiem warunki te powinny wprost znaleźć wyraz w treści regulaminu.

Brak wymienionych elementów regulaminu, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru kwestionuje następujące zapisy regulaminu.

Postanowienie §1 w sposób istotny narusza art. 19 ust. 2 ustawy. Rada gminy wskazała, że regulamin określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanego przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie. Przepis art. 19 ust.1 ustawy wskazuje jednoznacznie, iż projekty regulaminów opracowują przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, po czym rada gminy dokonuje ich analizy i uchwała regulamin, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług świadczonych w omawianym zakresie, a w tym takie, które wymienia się w pkt 1-9 ust. 2. Przepis art. 19 zawiera zatem upoważnienie ustawowe do wydania uchwały przez radę gminy zawierającej regulacje prawne mające moc przepisów gminnych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określające prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Ze względu na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 wymienionej ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty są adresatami regulaminu, niedopuszczalne jest więc kierowanie postanowień regulaminu do jednego z dostawców usług.

Konsekwencją wyżej opisanego naruszenia prawa jest istotna niezgodność z prawem również §2 pkt 2 uchwały, który użyty w regulaminie termin „Dostawca usług” definiuje jako „Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie”.

§ 2 pkt 3, 5 uchwały istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy. Mianowicie w §2 zamieszczono definicje takich pojęć, jak: odbiorca (pkt 3) - które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 ustawy; umowa (pkt 5) - które opisano w art. 6 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważniła rady gminy do definiowania w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Nadto, w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguły języka potocznego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyroku z dnia 15 marca 2007 roku sygn. akt II S.A./Wr 521/06 oraz w wyroku z dnia 28 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 570/06. W tym miejscu zważyć również należy, że Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami rozporządzenia z dnia 20

czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr. 100, poz. 908). Zgodnie z §149 załącznika do tego rozporządzenia w akcie normatywnym niższą rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W ramach obowiązku określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami w ocenie organu nadzoru nie mieści się obowiązek określania przesłanek wygaśnięcia umowy, albowiem ten sposób zakończenia jej obowiązywania wynika z przepisów kodeksu cywilnego. Wkraczanie więc w obszar już uregulowany przepisami powszechnie obowiązującymi jest nieuprawnione. Z tego powodu §16 ust. 2 istnie narusza art. 19 ust.2 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W sposób istotny narusza prawo także §19 regulaminu albowiem wprowadza on w sposób nieuprawniony przesłankę odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków podczas gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane 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. Stanowi o tym art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Za niezgodny z prawem należy uznać także §28 regulaminu, narusza on art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W przepisie tym ustawodawca określił kiedy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Okoliczność tę uzależnił od spełnienia warunków przyłączenia określonych w regulaminie, oraz istnieniem technicznych możliwości świadczenia usług. Tak więc warunkowanie przyłączenia do sieci według innych jeszcze przesłanek wymienionych w kwestionowanym paragrafie regulaminu jest niedopuszczalne.

Wątpliwości organu nadzoru budzi także §11 ust. 3 regulaminu, którym wprowadza możliwość zaprzestanie odbioru ścieków. Tymczasem ustawodawca przewiduje jedynie zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego (art. 8 ustawy), które w rezultacie oznacza zaprzestanie odbioru ścieków od określonego odbiorcy.

Rada w §8, §36 regulaminu bez upoważnienia ustawowego ukształtowała odpowiedzialność stron umowy za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania podczas gdy delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważniła przecież rady gminy do stanowienia w regulaminie o zakresie odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron danej umowy może zawierać jedynie ustawa (np. Kodeks cywilny) lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 521/06. Powyższe oznacza, że §28 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy prawo wniesienia skargi, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA LUBUSKI

Marcin Jabłoński

05.08.2014
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli
Waldemar Wojcicka
Otrzymują:
1 egz adresat
1 egz a/a

RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Dopłina
R-ZG-G-298