



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 17 maja 2019 r.

Poz. 2810

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.174.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 maja 2019 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019r. poz.506), art.19 ust.3, ust.4 i ust.5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

(Dz. U. z 2018r. poz.1152)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VI/56/2019 Rady Gminy Czarna z dnia 8 kwietnia 2019r. w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie gminy Czarna”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Czarna uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Gminy Czarna. W podstawie prawnej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Dokonując oceny pod kątem zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Gminy Czarna Nr VI/56/209 organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 19 ust.3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, uchwalony przez radę regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączenia do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Podjęcie uchwały na podstawie przepisu art. 19 ust. 3 ustawy zobowiązuje radę z jednej strony do wyczerpania wszystkich wskazanych w art. 19 ust.5 elementów, a z drugiej, czyni niedopuszczalnym zamieszczanie w niej sformułowań nieznajdujących uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym. Celem omawianej delegacji ustawowej jest nałożenie poprzez w/w regulamin na przedsiębiorstwo stosunkowo czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Rada w treści tegoż regulaminu winna dać przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą regulację, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. Uchwała musi merytorycznie ukształtować stan prawny w każdym ze wskazanych zakresów, a jednocześnie nie może

regulować kwestii, które normowane są w przepisach ustawowych. Zakres regulaminu określony w art.19 ust.5 ustawy stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, albowiem odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646, teza 2 zdanie pierwsze i drugie).

W §8 ust.1 regulaminu Rada określiła, że „Postanowienia umowy nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron w szczególności wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu. Poprzez zawarte w § 8 ust.1 uregulowanie regulamin zyskał prymat nad ustawą i rozporządzeniem, co jest niezgodne z zasadą hierarchiczności aktów normatywnych i stanowi naruszenie art.87 ust.1 i 2 Konstytucji, jak również godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Zapis § 9 przedmiotowego regulaminu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 6 ust.3 ustawy. Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie w przepisach stanowiących przez radę gminy jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zakaz taki wynika wprost z treści § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który stanowi: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”. Stanowisko takie wyrażane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. Akt. II S.A. 99/92 stwierdził: „uchwała rady miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w ustawie.”

W § 10 regulaminu określono, że umowy są zawierane na czas nieokreślony; zakład zawiera umowy na czas określony na wniosek osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci. §18 ust.1 i 2 zawiera zapis, że odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie określonym na fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób; zwłoka w uregulowaniu należności uprawnia Przedsiębiorstwo do naliczenia odsetek ustawowych.

Zgodnie z art.6 ust.3 pkt 2 i 6 ustawy umowa na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Powyższe zapisy uchwały, posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych, nie mogą stanowić unormowań aktu powszechnie obowiązującego, jakim jest przedmiotowa uchwała. Twierdzenie to pozostaje w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W konsekwencji, jako istotnie naruszające prawo należy uznać ww. przepisy uchwały, które materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych i dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenoszą na grunt prawa administracyjnego.

Kształtowanie zatem postanowień dotyczących treści umowy powinno nastąpić przy zawieraniu umowy między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług, a nie w regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego i na którego zapisy odbiorcy nie mają wpływu.

W ocenie organu nadzoru przekroczeniem delegacji z art. 19 ust. 5 ustawy przez Radę Gminy Czarna jest także określenie w § 28 regulaminu zasad dochodzenia odszkodowania przez Przedsiębiorstwo w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez Odbiorcę. Wskazane regulacje pozostają w rażącej sprzeczności z przepisami Kodeksu cywilnego, który przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą, zarówno z tytułu czynów niedozwolonych, jak i niewykonania, czy też nienależytego wykonania zobowiązań. Kodeks ten będący aktem rangi ustawowej normuje w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwość ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron. Zarówno Gmina, jak i Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym

przepisów prawa cywilnego. Zbyteczne było zatem regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

W § 32 ust.2 załącznika do uchwały określono wymogi formalne reklamacji, w tym obowiązek złożenia podpisu przez Odbiorcę. Organ nadzoru wskazuje, że w ramach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy nie mieści się kompetencja do określenia przez organ stanowiący gminy formy wnoszenia reklamacji. Wprowadzenie zapisu wymagającego podpisania reklamacji może się wiązać z ograniczeniem przysługującego prawa usługobiorców do złożenia reklamacji. Należy zauważyć, że złożenie reklamacji opiera się na zasadzie dobrowolności. Z praktycznego punktu widzenia realizacja tego uprawnienia może nastąpić w każdy możliwy sposób, a więc czynności tej można dokonać na przykład pisemnie, telefonicznie, drogą elektroniczną lub osobiście.

W §34 załącznika do uchwały, w rozdziale „Warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe”, Rada Gminy Czarna postanowiła, iż Przedsiębiorstwo obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę pobraną z publicznych studni i źródeł publicznych, wodę zużyłą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe, wodę zużyłą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych.

Zapis ten stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem ustawa nie przewiduje regulacji w uchwale zasad rozliczeń pomiędzy Przedsiębiorstwem a gminą za wodę zużyłą do celów wymienionych w §34 załącznika do uchwały.

Zapis § 36 Regulaminu stanowi powtórzenie regulacji zawartych w art. 27e i 27f ustawy. Powtórzenie jest co do zasady zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym jako istotne naruszenie prawa.

Brak jest także upoważnienia do regulowania w akcie prawa miejscowego zasad rozwiązywania sporów wynikłych w ramach realizacji zbiorowej dostawy wody i zbiorowego odbioru ścieków, jak to zostało określone w § 37 regulaminu.

Konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu prawnego wynika z faktu, iż w zapisach niektórych jednostek redakcyjnych są zawarte odesłania do innych uregulowań, które nie istnieją lub odnoszą się do innych kwestii, co uniemożliwia prawidłowe stosowanie Regulaminu. Nieprawidłowości te dotyczą: §13, § 16 ust.6, § 18 ust.3, §20 ust.2, §32 ust.3, §37. Ponadto ze względu na szeroki zakres kwestionowanych zapisów, pozostała treść normatywna nie czyni zadość minimalnym wymogom wskazanym w delegacji ustawowej określonej w art.19 ust.3, ust.4 i ust.5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018r. poz.1152).

Zwraca się także uwagę, że § 4 i § 29 regulaminu narusza zasady prawidłowej legislacji, w szczególności przepis § 56 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz.U. z 2016. poz.283).

Mając na względzie wskazane wyżej naruszenia prawa należało, zgodnie z art.91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACCKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński