



WOJEWODA PODKARPACKI  
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rząd Miasta Tarnobrzega  
Kościuszki 32  
400 Tarnobrzeg



1802754

10 wplywu: 2019-04-04

per: B01-11 4666 2019

syjst: Grazyna Kozial

liczobowe stanowisko ds. obetugi ka

liczników: 1

Rzeszów, 2019-04-03

P-II.4131.2.105.2019

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

## STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VIII/78/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2019 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr VIII/78/2019 w sprawie regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków. Przedmiotowa uchwała wraz opinią organu regulacyjnego została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 5 marca 2019r.

Uchwała w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków podjęta w wykonaniu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2018r., poz. 1152 ze zm.), *dalej ustawa* jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 19 ust. 5 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) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;

- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Prezes Zarządu Tarnobrzeskie Wodociągi Sp. z o.o. w Tarnobrzegu w dniu 20 marca 2019 r. złożył do organu nadzoru wyjaśnienia oraz załączył opinię firmy Infrastruktura z Katowic w zakresie poszczególnych uwag zawartych w Postanowieniu Dyrektora RZGW, a nie uwzględnionych w przesłanym regulaminie. Organ nadzoru, mając na uwadze również złożone wyjaśnienia, o których mowa wyżej przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko odnośnie wskazanych zapisów:

W pierwszej kolejności zauważa się, że § 1 pkt 4 i 5 regulaminu, w którym ustanowiono „prawa i obowiązki przedsiębiorstwa” i „prawa i obowiązki odbiorcy” narusza art. 19 ust. 5 ustawy. Rozwinięciem przedmiotowych zapisów jest Rozdział 5 i Rozdział 6 regulaminu wskazujące w sposób szczegółowy prawa i obowiązki odpowiednio przedsiębiorstwa jak i odbiorcy.

Zapisy art. 19 ust. 5 ustawy zakładają symetrię praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Jego celem jest uniemożliwienie wykorzystywania przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne pozycji dominującej (najczęściej) na lokalnym (gminnym) rynku względem odbiorcy usług. Celowi temu służą uregulowania określające:

- obowiązki przedsiębiorstwa w postaci ustalenia: minimalnego poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (pkt 1 ww. artykułu), sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (pkt 7), standardów obsługi

odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków (pkt 8),

- sposób postępowania sprzed zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków w zakresie określenia warunków przyłączenia do sieci (pkt 4), warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (pkt 5), czy sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza (pkt 6) oraz
- okoliczności związania się umową zdefiniowane jako warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (pkt 2) i wreszcie określające metodologię wysokości należnej od odbiorcy usług należności za świadczone usługi poprzez ustalenie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach (pkt 3).

Pozostałe, szczegółowe warunki związane z korzystaniem z sieci regulowane są już w drodze umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług określającej:

- świadczenie przedsiębiorstwa, tj. ilość i jakość usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia – (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy),
- jego powinności wynikające z zapewnienie bieżącego i nieprzerwanego świadczenia rzeczonych usług (warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług - pkt 3a ww. artykułu oraz ustalenie procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych - pkt 4 ww. artykułu),
- sposób i termin wzajemnych rozliczeń – (pkt 2 ww. artykułu),
- wzajemne prawa i obowiązki stron umowy - pkt 3 ww. artykułu oraz postanowienia w zakresie okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia - pkt 6 ww. artykułu.

Nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż

wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Skoro w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 5 ustawy, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Organ nadzoru zauważa, iż z przekroczeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 19 ust. 5 ustawy, rada gminy uchwaliła przepisy §7, § 20, §21 i § 22, § 36 regulaminu nakładające na odbiorcę usług konkretne obowiązki. Należy też podkreślić, że w rozdziale 2 ustawy uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy, w tym art. 19 ustawy wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 ustawy unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez Radę stanowi zatem ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego rada nie została upoważniona. Ponadto wskazuje się, że z treści art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że inne obowiązki niż zapewnienie prawidłowego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych wraz z urządzeniem pomiarowym, mogą być nałożone na odbiorcę usług wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy nim a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Należy też podkreślić, iż jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów

i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą (por. np. wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2793/01).

Kolejno wskazuje się w ślad za Postanowieniem Wód Polskich RZ.RET.070.4.139.2018 PS, że §6 pkt 6 i 7, §10, §11, §16, §17 pkt 7) i §29 regulaminu naruszają ustawę gdyż mają charakter cywilnoprawny, a dotyczą odpowiednio kosztów niezbędnych napraw urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych oraz przyłączy również w przypadku uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy usług jak również wypowiedzenia, zmiany lub rozwiązania umowy, rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem, a odbiorcą usług, w tym „odsetek” oraz miejsca wydania rzeczy i miejsca rozdziału sieci. Zapisy te ingerują w kwestie, które powinny być przedmiotem klauzul umownych. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada miasta uchwalająca analizowany regulamin, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać. Postanowienia dotyczące wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy może zawierać jedynie ustawa lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej. Z uwagi na powyższe jak również na tle dominującej linii orzeczniczej i doktryny trudno się zgodzić ze stanowiskiem Pana Palarza zawartym w przedstawionej opinii, że „...w akcie prawa miejscowego można zawrzeć wszystkie prawa i obowiązki (czyli także te, które zawarte będą później w umowie)...”.

Następnie organ nadzoru zauważa, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku 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), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług. W ocenie organu § 6 pkt 9 regulaminu jest przepisem istotnie

wprowadzającym w błąd oraz ograniczającym obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie kosztów nabycia i zainstalowania wodomierza głównego.

Analizując zapisy przesłanego aktu prawa miejscowego organ nadzoru podziela stanowisko Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wyrażone w Postanowieniu z dnia 14 stycznia 2019 r. Nr RZ.RET.070.4.139.2018 PS w zakresie następujących zakwestionowanych postanowień przedmiotowego regulaminu: § 6 pkt 10, § 8, § 9, § 15, §17 pkt 1, § 18 pkt 4 i 5, § 24 ust. 1 i § 25 ust. 4 oraz § 26 ust. 1 w zakresie dotyczącym umowy przyłączeniowej, § 25 ust. 1 i § 26 ust. 2 w zakresie dotyczącym umowy przedwstępnej, § 24 ust. 4, § 27 ust. 3, § 31 ust. 2 i ust. 3 oraz § 34.

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 odstępienie 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).

Należy podkreślić, że rada gminy realizując swe uprawnienie do wydania aktu prawa miejscowego jest umocowana do działania tylko na podstawie i w granicach normy kompetencyjnej.

Organ nadzoru podziela również stanowisko organu regulacyjnego, że regulamin nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, między innymi w zakresie warunków technicznych

określającym możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Mimo dodania ust. 3 w § 28 określającym, iż „Dostęp do usług Przedsiębiorstwa wyznaczają także techniczne możliwości istniejących urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych: ich stan techniczny, przepustowość, zdolność produkcyjna i lokalizacja nieruchomości” to jednak nadal zapisy Rozdziału 9 nie wypełnią delegacji w tym zakresie ponieważ należało wskazać, na jakich zasadach i w jakim trybie przyłączenie będzie się odbywać. Znaleźć się tutaj winny regulacje uwzględniające sposób ustalania warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, na przykład poprzez wprowadzenie wymogu w zakresie rodzaju i wielkości rur, czy innych ściśle technicznych wymogów, z uwzględnieniem na przykład czynnika geograficznego, klimatycznego itp. Takie stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2017 r., sygnatura akt: II SA/Go 954/16, konkluduje, iż rada gminy wskazując szczegółowe warunki techniczne realizacji nowego przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego winna określić warunki, którymi powinno kierować się przedsiębiorstwo dokonując tej czynności, tak aby odbiorcy byli chronieni przed arbitralnością jego działań.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że Rada Miasta Tarnobrzega w przesłanym akcie nie zawarła zapisów odnoszących się do wymaganych ustawą kwestii dotyczących warunków technicznych określającym możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a więc nie wypełniła w sposób komplety dyspozycji wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy jak również w związku z dużą ilością kwestionowanych regulacji regulaminu, należało stwierdzić nieważność całej uchwały Nr VIII/78/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Tarnobrzega
2. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

*Małgorzata Wąsacz*  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Prawnego i Nadzoru