



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 września 2017 r.

Poz. 2957

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.180.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 września 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r, poz. 446 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. ust. 1 pkt 7 i ust.4 pkt 4 w zakresie słów „bez odszkodowania”, § 5 ust. 3 i ust. 4, § 13 - § 17, § 18 ust. 3 i 4, § 27 ust. 5, § 28, § 29 ust. 4, § 32, § 33, § 35 ust. 5, oraz § 44 uchwały Rady Miejskiej w Sieniawie Nr XXVIII//180/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Sieniawa, zaś w zakresie § 24 w/w uchwały umarzam prowadzone postępowanie nadzorcze.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sieniawie uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Miasta i Gminy Sieniawa. W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Dokonując oceny pod kątem zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Sieniawie Nr XXVIII//180/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Sieniawa, organ nadzoru uznał, że § 4 ust. 1 pkt 7 i ust.4 pkt 4 w zakresie słów „ bez odszkodowania”, § 5 ust. 3 i ust. 4, § 13 - § 17, § 18 ust. 3 i 4, § 27 ust. 5, § 28, § 29 ust. 4, § 32, § 33, § 35 ust. 5, oraz § 44 powyższego regulaminu zostały podjęte z naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 19 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 przyłączania 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. 1 ustawy zobowiązuje radę z jednej strony do wyczerpania wszystkich wskazanych w art. 19 ust. 2 elementów, a z drugiej, czyni niedopuszczalnym zamieszczanie w niej sformułowań nieznanających 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.2 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 odstępnie 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).

Dokonując oceny postanowień regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Sieniawie uchwałą Nr XXVIII/180/2017, na wstępie należy zauważyć, że w § 4 pkt 7 uchwały zobowiązano Zakład do określenia dopuszczalnych wskaźników zanieczyszczeń odbieranych ścieków, w tym zasad zwrotu kosztów poniesionych przez Zakład w związku z przekroczeniem przez Odbiorcę tych wskaźników, a także kontroli jakości przyjmowanych ścieków. Powyższy zapis uchwały we fragmencie stanowiącym o obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez Zakład w związku z przekroczeniem przez odbiorcę usług dopuszczalnych wskaźników zanieczyszczeń ścieków, został podjęty z przekroczeniem kompetencji zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, albowiem zapis powyższy nie mieści się w granicach ustaleń jakie może dokonać rada w zakresie wskazania minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w odniesieniu do dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ponadto rada określając obowiązki Zakładu w ramach minimalnego poziomu usług świadczonych przez Zakład, w § 4 ust. 4 pkt 4 wprowadziła zapis, że Zakład ma prawo wejścia na teren posesji w celu usunięcia awarii – „ bez odszkodowania”. Sytuację powyższą reguluje przepis art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy o zaopatrzeniu w wodę, w świetle którego umowa wiążąca Zakład z odbiorcą usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzaniu ścieków, zawiera postanowienia m.in. dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, zatem wszelkie kwestie rozliczeń z tego tytułu pomiędzy Zakładem a odbiorcą usług, w tym ewentualnego odszkodowania za wejście w teren w celu usunięcia awarii przyłączy -jako o charakterze cywilno-prawnym, powinny być uregulowane szczegółowo w umowie, gdyż nie stanowią materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W ocenie organu nadzoru niewypełnieniem dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy przez Radę Miejską w Sieniawie jest także określenie w § 5 ust. 4 regulaminu zakazów skierowanych do odbiorcy usług, ponieważ zakazy w swej formie nie mieszczą się w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez Zakład. Dotyczy to w szczególności prowadzonych przez radę zakazów dotyczących wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych określonego rodzaju substancji i odpadów. Zdaniem organu nadzoru wprowadzając do treści uchwały ww. zapisy rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 9 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym zabrania się wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych wskazanych w nim odpadów. Wobec ustawowo określonego katalogu odpadów, które nie mogą być wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, rada nie była władna do rozszerzania katalogu odpadów, które nie mogą być wrzucane do urządzeń kanalizacyjnych.

Kolejno Wojewoda stwierdził, że nie znajdują umocowania ustawowego również zapisy § 13 - §17 Regulaminu dotyczące warunków wypowiedzenia, rozwiązywania oraz wygaśnięcia umowy o świadczenie usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawartej pomiędzy Zakładem a odbiorcą usług. W tym miejscu należy wskazać, że umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków jest umową o świadczenie usług i stosuje się do niej przepisy kodeksu cywilnego, tym samym kwestię jej trwałości rozstrzyga również Kodeks cywilny. Powyższe oznacza, że rada regulując w uchwale kwestie dotyczące warunków wypowiedzenia, rozwiązywania oraz wygaśnięcia umowy wiążącej Zakład z odbiorcą usług, przekroczyła swoje kompetencje ustawowe, albowiem wszelkie zagadnienia dotyczące trwałości umowy powinna rozstrzygać sama umowa. Upoważnienie rady zgodnie z dyspozycją z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, do określenia w treści regulaminu szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, nie obejmuje jednak określenia w tym zakresie warunków i trybu rozwiązywania umów czy też przesłanek wygaśnięcia zawartych umów albo skutków tych zdarzeń.

Z kolei w § 18 ust. 3 i 4 uchwały rada nałożyła na odbiorcę usług dodatkowe, niewynikające z ustawy obowiązki, w postaci obowiązku złożenia kaucji zabezpieczającej, która skutkować będzie wznowieniem dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład po ustaniu przyczyn jej odcięcia lub zamknięcia

przyłącza kanalizacyjnego. Zdaniem Wojewody wprowadzenie obowiązku do wpłacenia kaucji po stronie odbiorcy usług, jak i przyznanie uprawnienia do pobierania takiej kaucji przez Zakład, nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, która nie przewiduje instytucji pod nazwą „kaucji zabezpieczającej”. Wprowadzenie zatem powyższego zapisu do regulaminu dostarczania wody, należy uznać za przekroczenie ze strony rady delegacji ustawowej.

Również wprowadzenie przez radę w § 27 ust. 5 regulaminu zapisu dotyczącego wynagrodzenia dla Zakładu za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, jak i wynagrodzenia dla Zakładu ustalonego w § 29 ust. 4 regulaminu za uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, w ocenie Wojewody nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy, albowiem zgodnie z brzmieniem w/w przepisu rada powinna określić wyłącznie techniczne warunki możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych dla przyszłego odbiorcy, nie zaś regulować kwestie odpłatności na rzecz Zakładu z tytułu ich wydania.

Z kolei w § 28 regulaminu rada dokonała regulacji w zakresie warunków przyłączenia do sieci odbiorców, którzy wybudowali przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne ze środków własnych, bądź też współfinansowali taką budowę. Ponadto szczegółowo określiła jakie elementy powinna zawierać umowa na podstawie której może nastąpić przeniesienie na Zakład prawa własności wybudowanego przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci urządzenia wodno-kanalizacyjnego. Zgodnie z brzmieniem art. 31 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, osoby które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. W świetle powyższego wszelkie postanowienia dotyczące treści przyszłej umowy, powinny być uregulowane wyłącznie w samej umowie i pozostają poza materialem regulaminu. Natomiast uszczegółowienie postanowień umowy w regulaminie powoduje, iż stają się one obowiązującym regulaminem przy zawieraniu uzgodnionego wzorca umownego. Trzeba bowiem zauważyć, że tam, gdzie jest to niezbędne, ustawodawca uregulował obowiązki i uprawnienia stron w ustawach, a przede wszystkim w ustawie zaopatrzeniowej. Natomiast to, co można poddać uregulowaniu w umowie, ustawodawca pozostawił woli stron, zaś rada nie jest umocowana do dokonywania takich regulacji w uchwalanym akcie prawa miejscowego jakim pozostaje regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Ponadto w § 32 regulaminu umieszczono zapisy dotyczące odpowiedzialności odbiorcy usług za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy, w tym dotyczące obowiązku wbudowania na każdym przyłączy kanalizacyjnym studni kanalizacyjnej dla zapewnienia możliwości eksploatacji przyłącza. Ustanawiając powyższe zapisy w ocenie Wojewody, organ uchwałodawczy gminy przekroczył delegację ustawową w zakresie unormowań zobowiązujących odbiorcę usług do zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 5 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Natomiast wszelkie inne kwestie, których ustawa nie precyzuje takie jak np. obowiązek budowy studzienek na przyłączy, które służyć mają zapewnieniu możliwości eksploatacji przyłącza, winny być ustalone wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy Zakładem a odbiorcą usług.

Kolejno Wojewoda stwierdził, że nie znajdują również umocowania prawnego w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy zapisy § 33 regulaminu, dotyczące obowiązku dokonania zgłoszenia rozpoczęcia prac przez inwestora przyłącza przed przystąpieniem do podłączenia do sieci, oraz określenie przez radę szczegółowych elementów takiego zgłoszenia. W tym miejscu należy przypomnieć treść art. 15 ust. 4 ustawy, w świetle którego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z przytoczonych uregulowań prawnych nie wynika uprawnienie dla rady do określenia w regulaminie szczegółowo warunków zgłoszenia rozpoczęcia prac przez inwestora przyłącza (w tym elementów obligatoryjnych samego zgłoszenia), które to bezpośrednio ma poprzedzać przystąpienie do wykonania podłączenia do sieci. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przed przyłączeniem jest uprawnione wydać warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania takiego przyłączenia, a po dokonanych odbiorze ma obowiązek zawrzeć stosowną umowę z odbiorcą usług.

Ponadto w § 35 ust. 5 regulaminu rada wprowadziła zapis w świetle którego, w przypadku przyłącza wodociągowego, przegląd tego przyłącza przez Zakład może nastąpić po przedstawieniu przez odbiorcę usług

pozytywnych wyników bakteriologicznego badania wody na wykonanym przyłączy. W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis - nie znajdujący oparcia w przepisach ustawy - rodzi po stronie odbiorcy dodatkowy obowiązek, którego niewypełnienie może skutkować brakiem odbioru przez Zakład wykonanego przyłącza. Zgodnie z przepisami ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania przyłączenia urządzenia do sieci. Zatem postanowienia regulaminu nie mogą rodzić dodatkowych wymagań (obowiązków) po stronie osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci, poza wymaganiami określonymi w wydanych przez Zakład warunkach przyłączenia do sieci.

Dodatkowo należy zauważyć, że w § 44 regulaminu rada wprowadziła zapisy dotyczące przypadków przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych. Rada również w w/w zapisach określiła uprawnienia Zakładu do pobierania z tego tytułu opłat, według stawek określonych w taryfach zatwierdzonych uchwałą Rady Miasta. Powyższe postanowienia zostały zamieszczone w rozdziale regulaminu pn. „Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków”, który ma regulować kwestie wynikające z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy. Powołany przepis ustawy nie upoważnia jednak rady do wprowadzania w drodze regulaminu jakichkolwiek opłat, które mógłby pobierać Zakład, w przypadku gdy nastąpi przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych. Zdaniem organu nadzoru, w treści regulaminu mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art.19 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, zaś wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie, przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze w ocenie organu nadzoru należy uznać, że § 4 ust. 1 pkt 7 ust.4 pkt 4 w zakresie słów „ bez odszkodowania”, § 5 ust. 3 i ust. 4, § 13 - § 17, § 18 ust. 3 i 4, § 27 ust. 5, § 28, § 29 ust. 4, § 32, § 33, § 35 ust. 5, oraz § 44 uchwały Rady Miejskiej w Sieniawie Nr XXVIII//180/2017 z dnia 4 sierpnia 2017r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta i Gminy Sieniawa narusza prawo, a w szczególności przepis art.19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, z tych też względów należało stwierdzić ich nieważność. Natomiast analiza treści § 24 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Sieniawie w kontekście uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków pozwala na przyjęcie, iż cytowane postanowienia regulaminu są zgodne z obowiązującymi przepisami, zatem zasadne jest umorzenie postępowania nadzorczego w tym zakresie.

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

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart