



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 września 2018 r.

Poz. 7078

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.374.2018.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 września 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4, § 5, § 8 ust. 1 i 4-8, § 9, § 14, § 15 ust. 2, § 20 ust. 1 oraz § 23 ust. 6 załącznika do uchwały Nr L/268/2018 Rady Miejskiej w Stawiszynie z dnia 8 sierpnia 2018 r. w sprawie: przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy i Miasta Stawiszyn – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr L/268/2018 Rady Miejskiej w Stawiszynie została podjęta na sesji w dniu 8 sierpnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 sierpnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Na sesji w dniu 8 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Stawiszynie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy i Miasta Stawiszyn (zwanego dalej: „regulaminem”), który stanowi załącznik do uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152), zwanej dalej: „ustawą”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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 przyłączenia 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z zapisów art. 19 ust. 4 ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W treści § 4 – 5 regulaminu określono obowiązki odbiorcy usług. Organ nadzoru zwraca uwagę, że o ile umowa pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą – zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy – powinna zawierać postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, to w uchwale organu stanowiącego gminy nie można zamieszczać postanowień z zakresu spraw, które strony powinny zawrzeć w umowie. Tym samym § 4 – 5 regulaminu istotnie naruszają art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy, a także zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.) oraz wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 ustawy (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 100/18 oraz z dnia z 28 lutego 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1162/17).

W § 8 ust. 1 i 4 – 7 regulaminu zapisano: „1. Umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta na czas nieokreślony lub określony. (...) 4. Umowa winna określać możliwość jej wypowiedzenia w przypadkach określonych przepisami kodeksu cywilnego i innych ustaw. 5. Umowa winna dopuszczać jej rozwiązanie przez odbiorcę za wypowiedzeniem lub na zgodny wniosek stron. 6. Odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacji z przyczyn opisanych w art. 8 ust. 1 Ustawy nie musi skutkować wypowiedzeniem lub rozwiązaniem przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej umowy, o której mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu. 7. Rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy skutkuje natomiast zastosowaniem przez Zakład Gospodarki Komunalnej i mieszkaniowej środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2 i 3 Ustawy”. Z kolei w § 9 regulaminu określono przesłanki wygaśnięcia umów zawieranych przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Podkreślenia wymaga, iż upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy dotyczy wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów, tak więc z woli ustawodawcy, poza kompetencjami organu stanowiącego pozostają postanowienia dotyczące rozwiązywania umów czy też okresu ich obowiązywania. O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, w którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył właśnie warunki wypowiedzenia umowy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1116/06 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 425/13). Z tych względów za wykraczające poza upoważnienie ustawowe należy uznać postanowienia § 8 ust. 1 i 4-7 oraz § 9 regulaminu. Jednocześnie ww. postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że 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 (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 100/18 oraz z dnia 28 lutego 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1162/17).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że użyty w § 8 ust. 8 regulaminu zwrot „w uzasadnionych przypadkach” stanowi niedopuszczalną modyfikację normy określonej w art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym: „Umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”. Reszta przytoczonego zapisu regulaminu stanowi natomiast powtórzenie ww. przepisu ustawy. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, Lex nr 446997). W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru § 8 ust. 8 regulaminu narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 14 regulaminu zapisano: „W przypadku awarii wodomierza stosuje się przeciętne normy zużycia, względnie średnie zużycie z ostatnich 3 miesięcy przed awarią”. W § 15 ust. 2 regulaminu rada ustaliła, że: „W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzanych ścieków ustala się jako równą ilości dostarczonej wody przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z uwzględnieniem poboru wody z innych źródeł i dodatkowych ilości zrzucanych ścieków”.

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju materia nie mieści się w granicach kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, który upoważnia radę do określenia w regulaminie tylko sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń określonymi w rozdziale 5 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 1470/13). Sposób ustalania ilości dostarczonej wody został uregulowany w art. 27 ustawy, a także § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. poz. 472). Zgodnie ze wspomnianym § 18 ust. 1 rozporządzenia, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem nieprawidłowego działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza. Stosownie do § 16 ust. 3 rozporządzenia: „Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy wyłącznie usługę odprowadzania ścieków oraz brak jest urządzenia pomiarowego, ilość odprowadzonych ścieków ustala się w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, a w przypadku braku odniesienia w tych normach – jako równą ilości ścieków określonej w umowie”. Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 14 oraz § 15 ust. 2 regulaminu stanowią niedopuszczalną modyfikację ww. przepisów rozporządzenia i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym.

W § 20 ust. 1 regulaminu rada postanowiła: „Do wniosku o wydanie warunków przyłączenia odbiorca ubiegający się o przyłączenie do sieci załącza: 1) dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek – do wglądu lub oświadczenie o posiadanym tytule; 2) aktualną kopię mapy zasadniczej, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacji sanitarnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu”.

Tymczasem w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że powyższa regulacja wykracza poza przekazany radzie gminy zakres upoważnienia obejmujący „warunki przyłączenia do sieci” oraz „techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy Prawo budowlane), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Ustawodawca określił więc dokumenty niezbędne

do wykonania przyłącza. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązano przedsiębiorstwa do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy przyznawała radzie upoważnienie do wymagania od odbiorcy przedstawienia dokumentów, który to obowiązek nie wynika z przepisów prawa. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób jednak wyinterpretować z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 134/16).

W § 23 ust. 6 regulaminu zapisano: „Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Nie zwalnia to Zakładu z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych mu sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla odbiorców”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja ta nie mieści się w granicach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy. Ustawodawca unormował w sposób wyczerpujący tę materię w art. 8 ust. 1 ustawy. Kwestionowany zapis regulaminu wprowadza w formie katalogu otwartego nieznaną ustawie podstawy odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17).

W ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów załącznika do uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 19 ust. 3 i 5 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann