



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 8405

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.470.2018.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 października 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 § 7, § 8 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów: „projektem i”, § 10 ust. 2, § 11, § 14 – 18, § 39 ust. 1 i 2 oraz § 41 załącznika do uchwały Nr XLIV/319/2018 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 24 września 2018 r. w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zaniemyśl” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/319/2018 Rady Gminy Zaniemyśl została podjęta na sesji w dniu 24 września 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.) oraz art. 19 ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 października 2018 r.

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

Na sesji w dniu 24 września 2018 r. Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zaniemyśl” (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.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest określenie przez radę w § 7 oraz w § 39 ust. 1 i 2 regulaminu warunków i okoliczności, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia nowego usługobiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Z art. 15 ust. 4 ustawy wynika bowiem, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawodawca nie upoważnił więc organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków wskazywać okoliczności, w których przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do danej sieci. Rolą rady gminy jest jedynie określenie warunków, jakie muszą zostać spełnione przez właściciela nieruchomości, aby takiego przyłączenia dokonać (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17).

Z § 8 ust. 1 pkt 1 regulaminu wynika, że zakład może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli: „przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne wykonano niezgodnie z projektem i przepisami prawa”. Powyższy zapis stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza w sytuacji, gdy przyłącze wykonano niezgodnie z projektem. Powyższa modyfikacja dokonana przez radę przekracza zatem delegację ustawową i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 10 ust. 1 regulaminu rada ustaliła uprawnienia zakładu realizowane przez jego przedstawicieli, natomiast w § 10 ust. 2 regulaminu postanowiła, że: „Uniemożliwienie przez Odbiorcę wykonania uprawnień określonych w § 10 ust. 1 Regulaminu powoduje wstrzymanie świadczenia usług”. W § 11 regulaminu zapisano: „Zakład może nie podejmować ponownego świadczenia usług, jeżeli nie zostały usunięte przeszkody będące przyczyną zaniechania świadczenia usług”. W § 41 ust. 1 regulaminu rada postanowiła: „1. Zakład może wstrzymać lub ograniczyć dostawę wody i wprowadzanie ścieków do sieci w przypadku: wystąpienia uszkodzenia sieci lub jej części (przyłącza wodociągowe lub kanalizacyjne, sieć wodociągowa lub kanalizacyjna, przewody rozdzielcze); 2) braku wody w ujęciu; 3) potrzeby zwiększenia dopływu wody do hydrantów przeciwpożarowych; 4) konieczności przeprowadzenia niezbędnych napraw, prac modernizacyjnych i planowanych

remontów sieci i urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych; 5) uszkodzenia instalacji wewnętrznej grożącej niebezpieczeństwem; 6) klęsk żywiołowych; 7) w przypadkach, o których mowa w art. 8 Ustawy. 2. Wstrzymanie zaopatrzenia w wodę może nastąpić bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców w przypadkach, gdy występują warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenia usług, w szczególności, gdy: 1) z powodu nagłej awarii sieci nie ma możliwości prowadzenia zaopatrzenia w wodę; 2) dalsze funkcjonowanie sieci stwarza bezpośrednio zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska. 3. Zakład może okresowo zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli jakość ścieków nie spełnia wymogów określonych w obowiązujących przepisach i umowie. 4. Odbiór ścieków w przypadkach wskazanych w ust. 1 może nastąpić za dodatkową opłatą określoną w umowie. Koszty kontroli jakości ścieków pokrywa Odbiorca”.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te nie mieszczą się w granicach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy. Możliwość odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków ustawodawca unormował w sposób wyczerpujący w art. 8 ust. 1 ustawy. Kwestionowane zapisy regulaminu w sposób nieuprawniony modyfikują zapisy ustawowe oraz wprowadzają nieznanie ustawie podstawy wstrzymania świadczenia usług i odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków, a zatem naruszają prawo w stopniu istotnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 793/11). Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że zgodnie z art. 18 pkt 6 ustawy warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, a nie w regulaminie przyjmowanym na podstawie art. 19 ust. 1 w związku z ust. 3 i 5 ustawy. Należy też pamiętać, że NSA, w wyroku z dnia 13 lutego 2018 r. sygn. akt II OSK 994/16 stwierdził, że art. 19 ustawy: „(...) enumeratywnie wymienia materię, którą rada gminy winna ująć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wyraźnie wskazując, że adresatem regulaminu czyni przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Analiza omawianego przepisu dowodzi zatem, że Regulamin skierowany jest do innych podmiotów niż mieszkańcy i reguluje obowiązki zakładów dostarczających wodę. Ustawodawca natomiast nie przewidział w tym akcie obowiązków odbiorców wody, związanych z takimi nadzwyczajnymi sytuacjami, jak długotrwała susza na obszarze gminy. Akty porządkowe, oparte na generalnym upoważnieniu, będą wydawane w przypadku wystąpienia tych klęsk, przeciwdziałanie którym nie zostało wyczerpująco uregulowane w porządku prawnym i nie został wprowadzony stan klęski żywiołowej. Z tych względów skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 417/06, że w świetle art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulamin powinien «określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także odbiorców usług. Jednym z takich obowiązków może być zakaz używania wody z urządzeń komunalnych do podlewania ogródków przydomowych i upraw rolnych, z uwagi na ograniczoną wydajność ujęć wody»”.

W treści § 14 – 18 regulaminu określono zakres odpowiedzialności i 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 § 14 – 18 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 ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów regulaminu 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