



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 listopada 2018 r.

Poz. 5093

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.311.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 ze zm.) oraz art.art. 6, 8, 15 ust. 2,3 i 4, 19 ust. 3 i 5, 27 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018r. poz. 1152 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 5. ust. 2 i 3, § 6, § 7, § 8 ust. 3, § 10 ust. 3 i 4, ust. 7 pkt 3, ust. 8 w części dotyczącej zapisu: „wraz z kompletem załączników”, ust. 10 w części dotyczącej zapisu: „kserokopię mapy sytuacyjno-wysokościowej, o której mowa ust. 7 pkt 3 oraz”, ust. 13, 14 i 15, § 11 ust. 1, § 14 ust. 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Roźwienica Nr 307/XXXVIII/2018 z dnia 12 października 2018r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica

Uzasadnienie

Rada Gminy Roźwienica na sesji w dniu 12 października 2018r. podjęła uchwałę Nr 307/XXXVIII/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica. W załączniku do niniejszej uchwały Rada uchwaliła Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica. Przedmiotowa uchwała wraz opinią organu regulacyjnego znak: RZ.RET.070.1.74.2018.AZ została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 25 października 2018r.

Przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018r. poz. 1152 ze zm.) zwanej dalej „ustawą” stanowi dla rady gminy delegację do uchwalenia w drodze aktu prawa miejscowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 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.

Przedstawione w ww. przepisie wyliczenie ma charakter wyczerpujący i winno być interpretowane ściśle. Z treści art. 94 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP wynika bowiem, że akty prawa miejscowego są aktami wykonawczymi do ustawy, na podstawie której zostały wydane i nie mogą wykraczać poza zakres zawartego w tej ustawie upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że przy ustalaniu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w gminie, rada gminy powinna wziąć pod uwagę wyłącznie te elementy, które są wskazane w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy.

Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, albowiem wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą 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. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w cytowanym art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo regulują te same kwestie w sposób odmienny. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1998r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

W § 5 ust. 2 Regulaminu zawartym w Rozdziale 3 pn. Szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług Rada Gminy określiła elementy jakie powinien zawierać wniosek o zawarcie z Przedsiębiorstwem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, następnie w ust. 3 pkt 1-3 dokumenty, które należy dołączyć do ww. wniosku. W § 6 Regulaminu Rada postanowiła, iż wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez Przedsiębiorstwo z osobą korzystającą z lokalu ma zawierać elementy wymienione w § 5 Regulaminu oraz wymogi zawarte pkt 1 – 5. Z kolei w § 7 Rada wskazała, że wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez Przedsiębiorstwo powinien zawierać elementy wymienione w § 5 oraz § 6 pkt 5, a ponadto wskazanie ilości osób korzystających z poszczególnych lokali.

Powyższe regulacje naruszają istotnie obowiązujące przepisy prawa, gdyż delegacja ustawowa z art. 19 ust. 5 ustawy nie upoważnia rady gminy do uregulowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w gminie treści wniosku o zawarcie przedmiotowej umowy. Ponadto na mocy przepisu art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem. W myśl zaś art. 6 ust. 4 ustawy umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny 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. W art. 6 ust. 5 ustawy przewidziano, że: „Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą.”. Natomiast w art. 6 ust. 6 pkt 1 – 7 ustawy ustawodawca określił wyczerpująco warunki niezbędne do zawarcia umowy także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Z kolei w art. 6 ust. 7 ustawy wskazał, iż Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy

z osobą korzystającą z lokalu, w budynkach, o których mowa w ust. 5, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6.

W § 12 Regulaminu Rozdział 4 pn. Sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach Rada postanowiła, że: „Okresy rozliczeniowe określa umowa o zaopatrzeniu w wodę i/lub odprowadzenie ścieków”.

Powyższe uregulowanie dotyczące określenia w umowie kwestii okresów rozliczeniowych należy uznać za niezajdujące oparcia w delegacji ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2018r. sygn. akt: II SA/Go 1149/17). Z przepisu art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy wynika bowiem, że kwestie dotyczące m.in. sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego.

Brak jest również podstaw prawnych do unormowania w przedmiotowej uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań wykraczających poza ustawową delegację wynikającą z art. 19 ust. 2 ustawy, które to zostały określone w § 10 ust. 7 pkt 3 Regulaminu, tj. obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej „kserokopii aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu”. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016r. sygn. akt II SA/Wr 134/16). Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgodnie z art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018r. poz. 1202 ze zm.). Przepis art. 29a w ust. 3 cyt. wyżej ustawy stanowi jednakże, że ust. 1 nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30. Z kolei zgodnie z art. 30 ustawy Prawo budowlane do zgłoszenia właściwemu organowi 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 (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lutego 2018r. sygn. akt IV SA/Po 1111/17 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2018r. sygn. akt II SA/Go 1142/17).

Stąd też regulacja § 10 ust. 7 pkt 3 Regulaminu określająca dokument, jaki należy załączyć do wniosku o przyłączenie należy ocenić jako naruszający w sposób istotny przepisy prawa.

W konsekwencji powyższego, zakwestionowania wymaga również § 10 ust. 8 w części dotyczącej zapisu: „wraz z kompletem załączników” i ust. 10 w części dotyczącej zapisu: „kserokopię mapy sytuacyjno-wysokościowej, o której mowa ust. 7 pkt 3 oraz”.

W § 10 ust. 3 Regulaminu zawartym w Rozdziale 5 pn. Warunki przyłączania do sieci Rada ustaliła, że 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 do sieci. W dalszej części § 10 Rada przewidziała, że: „koszt nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a dodatkowych urządzeń pomiarowych – odbiorca usług (ust. 4 § 10), „osoba ubiegająca się o przyłączenie, realizuje na swój koszt pomieszczenie przewidziane do lokalizacji wodomierza głównego, studnie wodomierzową jak również przyłącze wodociągowe (ust. 13 § 10), „osoba ubiegająca się o przyłączyć kanalizacyjny realizuje powyższą inwestycje w całości na swój koszt (ust. 14 § 10).”

Przytoczone postanowienia załącznika do przedmiotowej uchwały stanowią powtórzenie regulacji ustawowych – § 10 ust. 3 powiela przepis art. 15 ust. 2 ustawy, natomiast pozostałe zapisy stanowią częściowe powtórzenie i modyfikację art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, co jak wyżej wskazano stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Natomiast w § 10 ust. 15 Rada wprowadziła zapis: „Osoba przyłączająca się do sieci kanalizacyjnej użytkująca własne ujęcie wody zobowiązana jest na podstawie umowy z Przedsiębiorstwem do

określenia ilości odprowadzanych ścieków w celu umożliwienia dokonania rozliczeń za odprowadzone ścieki.”

Przedmiotowy zapis Regulaminu należy uznać za wykraczający poza zakres przyznanego Radzie Gminy upoważnienia ustawowego, gdyż kształtuje treść umowy zawieranej między odbiorcą usług posiadającym własne ujęcie wody a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Ponadto stosownie do art. 27 ust. 4 i 5 ustawy ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie.

W § 11 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia do sieci w przypadku, gdy:

- 1) nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług, w szczególności jeżeli brak jest sieci lub gdy w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom świadczenia usług,
- 2) sieć lub przyłącze wykonano bez uzyskania zgody Przedsiębiorstwa bądź niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub normami.

Powyższy zapis pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy, w myśl którego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy), technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy), a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z przepisu art. 15 ust. 4 ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2013r. sygn. akt IV SA/Po 425/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017r. sygn. akt II SA/OI 452/17).

W § 14 ust. 4 Regulaminu uchwały Rada ustaliła, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne 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. Przedsiębiorstwo jest zobowiązane zastosować wszelkie dostępne mu sposoby dla zgłoszenia uciążliwości Odbiorców usług z powodu ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług.

Tymczasem zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

W przytoczonym wyżej przepisie ustawy unormowany został zatem zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Poszerzenie przez Radę Gminy enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przypadków wstrzymania świadczenia usług - dostaw wody i zamknięcia przyłącza jest

działaniem bezprawnym, nie znajdującym umocowania w przepisach obowiązującego prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2013r. sygn. akt: IV SA/Po 425/13). Postanowienie zawarte w § 14 ust. 4 uchwały zostało zatem podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność załącznika do uchwały Nr 307/XXXVIII/2018 Rady Gminy Roźwienica w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica w części dotyczącej § 5 ust. 2 i 3, § 6, § 7, § 8 ust. 3, § 10 ust. 3 i 4, ust. 7 pkt 3, ust. 8 w zakresie zapisu: „wraz z kompletem załączników”, ust. 10 w zakresie zapisu: „kserokopię mapy sytuacyjno-wysokościowej, o której mowa ust. 7 pkt 3 oraz”, ust. 13, 14 i 15, § 11 ust. 1 oraz § 14 ust. 4.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak