



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 października 2019 r.

Poz. 7114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.683.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/122/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sławków" w części określonej w:

- § 6 ust. 2, 3, 4 i 8, § 9 i § 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 16 ust. 2 i 3 oraz § 20 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 24 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2019 r. Rada Miejska w Sławkowie przyjęła uchwałę Nr XI/122/2019 w sprawie przyjęcia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sławków". Załącznik do uchwały stanowi: REGULAMIN DOSTARCZANIA WODY I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW NA TERENIE GMINY SŁAWKÓW.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 września 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska w Sławkowie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 2, 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy).

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu 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 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.

Ustawa w art. 19 ust. 5, ściśle określiła zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Konstrukcja tego przepisu nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zakres spraw podlegających unormowaniu w Regulaminie ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem kategoriycznym: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...)*. To prowadzi do wniosku, że treść Regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Zgodnie zaś z tym zakresem powinien on określać jedynie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym zawierać elementy wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 1 – 9 ustawy. Wszystkie one są elementami obligatoryjnymi Regulaminu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje regulamin w całości.

Natomiast z art. 7 Konstytucji RP wynika, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. *Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane"*. *Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia* (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

W ocenie organu nadzoru, treść § 6 ust. 2, 3, 4 i 8, § 9 i § 10 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 6 ust. 2, 3, 4 załącznika do uchwały wskazała kolejno iż: *Umowa, o której mowa w ust. 1 określa szczegółowe obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy oraz warunków usuwania ich awarii* (ust. 2). *Umowę, o której mowa w ust. 1 zawiera się w lokalu przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego* (ust. 3). *W przypadku zawierania umowy z odbiorcą usług poza lokalem przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego, przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne udziela odbiorcy usług informacji, o których mowa w art. 12 i art. 15 ustawy z dnia 30 maja 2004 roku o prawach konsumenta (Dz. U. z 2019 r., poz. 134 ze zm.)* (ust. 4). Ponadto, Rada Miejska w § 6 ust. 8 załącznika do uchwały wskazała, że: *Po zawarciu umowy odbiorca usług jest zobowiązany do pisemnego poinformowania przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego o utracie przezeń prawa do korzystania z nieruchomości. Do czasu poinformowania przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, odbiorca usług pomimo wygaśnięcia umowy, ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne*. Z kolei, § 9 załącznika do uchwały stanowi, iż: *Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne udostępnia na swojej stronie internetowej aktualnie obowiązujące taryfy i wzory umów*. Natomiast, zgodnie z § 10 załącznika do uchwały *Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest zobowiązane przygotować i bezpłatnie udostępnić odpowiednie wzory wniosków, o których mowa w niniejszym rozdziale*.

Wymaga wskazania, iż z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Pod pojęciem "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów" należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub

odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Natomiast obligatoryjne elementy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zostały określone w art. 6 ust. 3 pkt 1 – 6 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, przepisy załącznika do uchwały odnoszące się do treści umowy, jak również miejsca jej zawarcia oraz obowiązku poinformowania przedsiębiorstwa o utracie prawa do korzystania z nieruchomości oraz nakładania obowiązku na przedsiębiorstwo w zakresie przygotowania i udostępniania umów nie zawierają się w warunkach i trybie zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa nie formułuje żadnego obowiązku informacyjnego odbiorcy usług w stosunku do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz obowiązku przedsiębiorstwa w zakresie sporządzania umów, a także nie uprawnia do określania treści umowy w regulaminie oraz miejsca zawarcia takiej umowy. Obowiązki takie nie wynikają również z innych przepisów prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1028/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 172/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, organ nadzoru również wskazuje, iż § 16 ust. 2 i 3 oraz § 20 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 16 ust. 2 załącznika do uchwały określiła, że: *Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć oświadczenie o aktualnym stanie prawnym nieruchomości, której dotyczy wniosek.* Z kolei, § 16 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi, iż: *Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest zobowiązane przygotować i bezpłatnie udostępnić odpowiedni wzór wniosku.* Ponadto w § 20 załącznika do uchwały wskazano, iż: *1. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne prowadzi rejestr odmów przyłączenia do sieci. 2. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne przekazuje rejestr odmów przyłączenia do sieci raz do roku do wiadomości Gminy Sławków oraz organu regulacyjnego*

W ocenie organu nadzoru warunkiem złożenia wniosku o przyłączenia do sieci nie może być załączenie dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek. Ustawa nie formułuje żadnego obowiązku legitymowania się dokumentem przedstawiającym stan prawny nieruchomości. Obowiązek taki nie wynika również z innych przepisów prawa. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku przygotowania i bezpłatnego udostępniania wzoru wniosku, a także prowadzenia rejestru odmów przyłączenia do sieci i jego przekazywania Gminie. Nałożenie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wyżej powołanych obowiązków nie zawiera się w pojęciu „warunki przyłączania do sieci”.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, § 24 załącznika do uchwały, jest sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z § 24 załącznika do uchwały: *Wzory zgłoszenia odbioru oraz protokołu określa przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne.* W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. A zatem, nałożenie powyższego obowiązku na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/122/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sławków", została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak