



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7453

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.740.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 74(IX)19 Rady Gminy Poraj z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poraj, w części określonej w: § 3 pkt 4, § 6 pkt 1, § 6 pkt 3, § 6 pkt 4, § 6 pkt 6, § 7 ust. 3 i ust. 4, § 13 ust. 5 pkt 3, § 15 ust. 1 i ust. 2, § 16 ust. 2 i § 25 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 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”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę podjętą na sesji w dniu 26 września 2019 r. Rada Gminy Poraj przyjęła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poraj, który stanowi załącznik do uchwały (dalej jako „regulamin”). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2019 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został m.in. przepis art. 19 ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W art. 19 ust. 5 ustawa stanowi zaś, że 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 ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki 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.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). Zatem uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru uznał, iż w niżej określonym zakresie akt ten przekracza upoważnienie ustawowe poprzez modyfikację lub powtórzenie przepisów ustawy upoważniającej.

I tak, organ nadzoru wskazuje, że przepis:

- § 3 pkt 4 regulaminu stanowi modyfikację przepisu art. 5 ust. 1a ustawy,
- § 6 pkt 1 regulaminu stanowi powtórzenie przepisu art. 15 ust. 1 ustawy,
- § 6 pkt 3 regulaminu stanowi powtórzenie przepisu art. 15 ust. 4 ustawy,
- § 6 pkt 4 regulaminu stanowi powtórzenie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy,
- § 6 pkt 6 regulaminu stanowi modyfikację przepisu art. 8 ust. 2 ustawy
- § 25 ust. 1 regulaminu stanowi powtórzenie przepisu art. 22 ust. 2 ustawy,

co stanowi istotne naruszenie prawa. Rada nie posiada bowiem kompetencji do stanowienia w materii już uregulowanej ustawowo. Organ nadzoru podkreśla także, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 7 ust. 3 regulaminu stanowi, iż umowa o zaopatrzenie w wodę (i) lub odprowadzanie ścieków może być zawarta na czas określony lub nieokreślony. Ponadto w § 7 ust. 4 regulaminu Rada ustaliła, iż w przypadku utraty tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości i zmiany właściciela (użytkownika), dotychczasowy odbiorca usług zobowiązany jest do poinformowania przedsiębiorstwa o zmianie i rozwiązania umowy w trybie z niej wynikającym. Do czasu rozwiązania umowy ponosi on opłaty powstałe w związku ze świadczeniem usług przez przedsiębiorstwo, zgodnie z podpisaną umową.

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy dotyczące wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów. Z woli ustawodawcy, poza kompetencjami organu stanowiącego pozostają postanowienia dotyczące okresu na jaki może być zawarta umowa, jak również obowiązków odbiorcy usług. O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo przywoływany wyżej art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy, w którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył postanowienia dotyczące odpowiednio praw i obowiązków stron umowy oraz okresu obowiązywania umowy.

Jednocześnie ww. postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), 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.

Podobnie, poza zakres upoważnienia ustawowego wychodzi regulacja § 25 ust. 2 regulaminu. Rada w treści tego przepisu wskazała, że rozliczenia za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe dokonywane są za okres kwartalny na podstawie deklaracji Straży Pożarnej. Tymczasem, na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy, Rada uprawniona była wyłącznie do ustalenia warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Z kolei zgodnie z § 15 ust. 1 regulaminu, warunkiem przyłączenia nieruchomości do sieci przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne kontroli robót. Zakres dokumentacji technicznej określają warunki przyłączenia (§ 15 ust. 2 regulaminu).

Powyższe regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączenia do sieci, wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego (Dz. U z 2019 r., poz. 1186 ze zm.) przewidują dwa odrębne tryby realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych. Pierwszy z nich uregulowany jest w art. 30 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 29 pkt 20 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga zgłoszenia właściwemu organowi, w którym należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 tejże ustawy do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 (o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane), oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw, w drodze decyzji. Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (art. 30 ust. 3 tej ustawy).

Drugi tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych uregulowany został natomiast w art. 29a Prawa budowlanego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu - budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych w tym trybie wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do budowy tej stosuje się przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 29a ust. 2). Przepisów tych nie stosuje się, jeżeli inwestor wcześniej dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 (art. 29a ust. 3).

Skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 212/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 452/17; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1155/17; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 155/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1110/17; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1288/17).

W kontekście analizowanego § 15 ust. 2 regulaminu, za naruszający prawo w sposób istotny uznać należy również przepis § 13 ust. 5 pkt 3 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że Warunki przyłączenia do sieci powinny, w szczególności określać (...) zakres dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy nie zawierają w swojej treści upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do subdelegowania na przedsiębiorstwo ustalające warunki przyłączenia do sieci ustalenia zakresu dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie, skoro sama rada takich kompetencji nie posiada, i które nie mogą być elementem treści regulaminu. Analizowany przepis uchwały uznać zatem należy za sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności w § 16 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, że jeżeli warunki przyłączenia do sieci obejmowały również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, to przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne dokonuje odbioru tych urządzeń, jeżeli wymagały tego warunki techniczne wykonania przyłącza. W ocenie organu nadzoru ww. unormowania regulaminu nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19

ust. 3 i 5 ustawy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.

W ramach regulaminu określone są prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci, ale nie warunki budowania przyłącza wodociągowego i (lub) kanalizacyjnego przez przyszłego odbiorcę, ani warunki wybudowania urządzeń wodociągowych i (lub) kanalizacyjnych przez przyszłego odbiorcę. Należy także wskazać, iż dopuszczenie mocą § 16 ust. 2 regulaminu wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy, który taki obowiązek nałożył na przedsiębiorstwo, przedmiotowy przepis stanowi bowiem: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”. Zaś zakres zadań do realizacji przez przyszłego odbiorcę usług wskazuje art. 15 ust. 2 ustawy. Podkreślić należy, 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 (art. 15 ust. 4 ustawy).

Definicja legalna "sieci" zapisana jest w art. 2 pkt 7 ustawy i stanowi, że sieć - to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Urządzeniem, którym dostarczana jest woda jest urządzenie wodociągowe (zdefiniowane w art. 2 pkt 16 ustawy), a urządzeniem, które służy do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi jest urządzenie kanalizacyjne (zdefiniowane w art. 2 pkt 14 ustawy). Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów ustawy należy uznać, iż w sposób wyczerpujący określają one obowiązki osób ubiegających się o przyłączenie do sieci w przedmiocie obowiązku budowy określonych urządzeń i nieuzasadnionym jest rozszerzanie, w drodze aktu prawa miejscowego, katalogu obowiązków tychże podmiotów w omawianym zakresie.

W tym miejscu należy przywołać przepis art. 31 ustawy. W myśl tego przepisu osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie (ust. 1). Przekazywane urządzenia, o których mowa w ust. 1, powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (ust. 2). Należność za przekazane urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (ust. 3).

Trzeba zwrócić uwagę, że powołane przepisy ustawy przewidują możliwość wybudowania z własnych środków urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i określają zasady i warunki przekazania ich gminie lub przedsiębiorstwu. Wymienioną regulację należy uznać za kompletną, a treść upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 5 ustawy nie daje podstaw do jej konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu określonego uchwałą rady gminy. Ponadto zakres przedmiotowy regulaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 5 ustawy powinien dotyczyć zakresu praw i obowiązków dostawcy i odbiorcy usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a nie planów czy zasad rozbudowy sieci wodociągowo – kanalizacyjnej.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Poraj podejmując uchwałę Nr 74(IX)19 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poraj, w zakresie wyżej określonym, w sposób istotny naruszyła przepis art. 19 ust. 5 ustawy zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr 74(IX)19 Rady Gminy Poraj z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poraj, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w ww. części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak