



Poznań, 26 września 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.389.2018.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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, § 11, § 12, § 21 oraz § 28 załącznika do uchwały nr 404/18 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 20 sierpnia 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Opatówek – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr 404/18 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Opatówek Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła na sesji 20 sierpnia 2018 r., po zasięgnięciu opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Poznaniu wyrażonej postanowieniem nr PO.RET.070.47.1.2018.KS z dnia 6 lipca 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: 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 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152).

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 września 2018 r.

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

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: „u.z.w.o.ś.”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków „u.z.w.o.ś.”. W myśl art. 19 ust. 5 u.z.w.o.ś. 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z zapisów art. 19 ust. 4 u.z.w.o.ś. 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 § 7 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Opatówek, stanowiącego załącznik do uchwały, zwanego dalej: „Regulaminem”, rada postanowiła, że „umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, po spełnieniu warunków określonych w ustawie”. Przepis ten bez podstawy prawnej modyfikuje materię uregulowaną ustawowo. Użyte przez radę sformułowanie: „umowa może być zawarta” oznacza bowiem fakultatywność zawarcia umowy, podczas gdy z art. 6 ust. 6 u.z.w.o.ś. wynika obowiązek zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, oczywiście po spełnieniu warunków określonych w tym przepisie. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś. nie upoważnia rady gminy do modyfikowania regulacji zawartej w u.z.w.o.ś. poprzez zastąpienie ustawowego obowiązku jedynie możliwością zawarcia umowy. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17).

W myśl § 11 Regulaminu „umowa może być rozwiązana przez Gminę bez zachowania okresu wypowiedzenia, w przypadku zaistnienia okoliczności uprawniających Gminę do odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego określonych w Ustawie oraz dokonania zmian w instalacjach Odbiorcy wpływających negatywnie na funkcjonowanie urządzeń Gminy”. Zgodnie z § 12 Regulaminu „umowa wygasa w przypadku: 1) śmierci Odbiorcy będącego osobą fizyczną, 2) utraty przez Odbiorcę prawa do korzystania z nieruchomości”.

W ocenie organu nadzoru przepisy § 11 i § 12 Regulaminu wykraczają poza zakres spraw, które może unormować rada gminy na podstawie art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś. Przedmiotowy regulamin nie może zawierać postanowień uzasadniających wypowiedzenie umowy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ani przesłanek, których wystąpienie będzie skutkowało wygaśnięciem umowy. Wskazane kwestie mogą zostać określone tylko w warunkach umowy z odbiorcami usług danego przedsiębiorstwa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 36/18). Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 6 ust. 3 u.z.w.o.ś. określił, jakie postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Są to m.in. postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w powołanym wyżej wyroku z dnia 8 marca 2018 r. wyjaśnił, że „skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, to brak podstawy prawnej do regulowania tych zagadnień w drodze aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju materia nie mieści się w granicach kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy” (obecnie: art. 19 ust. 5 u.z.w.o.ś.).

W § 21 Regulaminu przyjęto, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, wyłącznie w sytuacji, w której nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług, w szczególności jeżeli brak jest sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie posiada tytułu prawnego do dysponowania siecią lub gdy w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom świadczenia usług” (ust. 1) jak również, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 21 Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Z art. 15 ust. 4 u.z.w.o.ś. wynika bowiem, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość 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 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 100/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018, sygn. akt IV SA/Po 1109/17).

W § 21 ust. 3 Regulaminu rada postanowiła, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić zawarcia umowy dla budynków wielolokalowych jeżeli wnioskodawca nie spełni warunków określonych w art. 6 ust. 6 Ustawy”. W ocenie organu nadzoru również ten przepis wykracza poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś., a ponadto pozostaje w sprzeczności z ustawowymi regulacjami

dotyczącymi obowiązku zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z odbiorcą usług.

W myśl art. 6 ust. 2 u.z.w.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi umowa zawierana jest z ich właścicielem lub z zarządcą (art. 6 ust. 5 u.z.w.o.ś.). Na wniosek właściciela lub zarządcy takiego budynku lub budynków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku - jeżeli spełnia warunki określone w art. 6 ust. 6 u.z.w.o.ś. Sam fakt niespełnienia warunków określonych w art. 6 ust. 6 u.z.w.o.ś. nie oznacza, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić zawarcia „umowy dla budynków wielolokalowych”. Oznacza jedynie, że przedmiotowa umowa nie może zostać zawarta z osobą korzystającą z lokalu wskazanego we wniosku. Może ona jednak zostać zawarta na zasadach określonych w art. 6 ust. 5 u.z.w.o.ś., a zatem z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 28 Regulaminu, w myśl którego „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. Powyższe nie wpływa na zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy”.

Mocą art. 5 ust. 1 u.z.w.o.ś. ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Ustawowo określone zostały również przesłanki odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś. 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 uścił 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. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do rozszerzenia katalogu podstaw odcięcia wody lub odprowadzania ścieków wskazanego w art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś., co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17). Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 18 pkt 6 u.z.w.o.ś. 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. Postanowienia dotyczące ustaleń zawartych w przedmiotowym zezwoleniu są obligatoryjnym elementem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 3 pkt 5 u.z.w.o.ś.).

Wobec ustawowego uregulowania kwestii podstaw odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłączy kanalizacyjnych oraz warunków ograniczania dostaw wody, a jednocześnie wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawodawcy dla rady gminy do uregulowania tejże materii w sposób odmienny, uznać należy, że kwestionowany przepis § 28 Regulaminu został uchwalony bez podstawy prawnej i jako taki narusza prawo w sposób istotny.

Odnosząc się do zapisu § 28 zdanie drugie Regulaminu organ nadzoru dodatkowo podkreśla, że rada gminy nie została upoważniona do normowania w drodze regulaminu podejmowanego na podstawie art. 19 ust. 3 u.z.w.o.ś. zasad odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Kwestie związane z odpowiedzialnością stron za niedotrzymanie warunków umowy, zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 6 ust. 3 pkt 6 u.z.w.o.ś., winna określać sama umowa.

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

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Opatówek
Burmistrz Gminy Opatówek