



Poznań, 22 października 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.435.2018.2

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 § 3 pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12 oraz pkt 13, § 4, § 5, § 6, § 11, § 12 ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały Nr 792 Rady Miasta Konina z dnia 24 września 2018 roku w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Konina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2018 roku Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 792 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Konina.

Uchwałę podjęto na podstawie „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.) w związku z 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), po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 października 2018 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Podstawą 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 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 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 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.

Odnosząc powyższe do badanego Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr 792 Rady Miasta Konina z dnia 24 września 2018 roku (zwanego dalej „Regulaminem”) stwierdzić należy, że zawiera on przepisy wykraczające poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy oraz powtarzające materię uregulowaną ustawowo.

W § 5 i § 6 przedmiotowego Regulaminu rada zamieściła szereg postanowień formułujących prawa i obowiązki odbiorców usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Podobnie w § 3 Regulaminu określającego minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określiła obowiązki przedsiębiorstwa, które wprost wynikają z zapisów ustawy bądź też, które winny zostać uregulowane bezpośrednio w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług.

W opinii organu nadzoru obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zostały już określone w art. 5 samej ustawy, dlatego też należy stwierdzić, że postanowienia zawarte w treści § 3 pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11 wynikają wprost z ustawy bądź mogłyby być przedmiotem umowy o dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Kwestie te regulują bowiem przepisy art. 5 ust. 1a i art. 15 ust. 1 i 3 ustawy. Poza tym zdaniem organu nadzoru również zapisy zawarte w punkcie 12 i 13 Regulaminu nie mieszczą się z zakresie określania minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy prawa i obowiązki stron określa umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 marca 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 1110/17) wyjaśnił, że skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie

postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzanie ścieków, to brak podstawy prawnej do regulowania tych zagadnień w drodze aktu prawa miejscowego. W podobnym tonie wypowiedział się ten sąd w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 100/18). Kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi zatem ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony (vide. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11.03.2014 r. Sygn. akt. II SA/Lu 660/13).

Pomijając kwestie niepoprawności zawarcia w Regulaminie praw i obowiązków odbiorców usług należałoby zwrócić uwagę na zapisy, które prowadzą do obciążania odbiorców usług kosztami w sposób niezgodny z przepisami ustawy. Stosownie bowiem do postanowień art. 5 ust. 2 ustawy jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe - odbiorca usług. Zatem za nieuprawnione należy uznać zawieranie w regulaminie zapisów, które powodowałyby obciążanie odbiorców kosztami, o których mowa w § 5 pkt. 9 i 10 Regulaminu.

Ponadto ustawodawca nie upoważnił rady gminy do zmiany regulacji ustawowych w omawianej materii, a zatem uznać należy, że rada, wprowadzając do Regulaminu przepis § 4 działała również bez podstawy prawnej. W tym paragrafie rada określiła prawo przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego między innymi do wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego odbiorcy usług, przeprowadzenia kontroli prawidłowości robót oraz technicznego stanu przyłącza, a także do wymagania przed ostatecznym uruchomieniem przyłącza, przedstawienia przez inwestora dokumentów stwierdzających wykonanie nowego obiektu zgodnie z przepisami prawa. Powyższe zdaniem organu nadzoru stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ rada gminy nie jest uprawniona do określenia w uchwale w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków sytuacji uprawniających reprezentanta przedsiębiorstwa do wstępu na teren prywatnej nieruchomości. Sytuacje te zostały wyraźnie wskazane w art. 7 ustawy, a rada nie została upoważniona mocą odrębnych przepisów do poszerzania katalogu tych sytuacji.

Przekroczeniem delegacji ustawowej, jest także określenie przez Radę Miasta Konina w § 11 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Konina, warunków, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może nie wydawać warunków przyłączenia do sieci wodociągowej, a zatem odmówić przyłączenia do sieci. Z art. 15 ust. 4 ustawy wynika, 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 100/18; z dnia 1 lutego 2018, sygn. akt IV SA/Po 1109/17, z dnia z 8 marca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1110/17).

W § 12 ust. 4 Regulaminu zobowiązano podmiot przyłączany do wykonania operatu geodezyjnego, a w ust. 5 tego paragrafu do dostarczenia przed sporządzeniem protokołu odbioru końcowego przyłącza przez osobę ubiegającą się o przyłączenie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej przyłącza. W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały zawarte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy 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 nieruchomości do sieci. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), do którego 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. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy, zobowiązano przedsiębiorstwa do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy (vide: Wyrok WSA w Poznaniu z 8.03.2018 sygn. akt IV SA/Po 1110/17). Brak jest zatem podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy przyznawała radzie upoważnienie do wymagania od odbiorcy przedstawienia dokumentów, który to obowiązek nie wynika z przepisów prawa. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób wyinterpretować z art. 19 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 134/16).

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 Miasta Konina,
Prezydent Miasta Konina.