



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.50.2019

Katowice, dnia 25 stycznia 2019 r.

Rada Gminy Porąbka
ul. Krakowska 3
43-353 Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/22/2018 Rady Gminy Porąbka z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Porąbka, w całości - jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1152 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 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

Na sesji w dniu 18 grudnia 2018 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr II/22/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Porąbka. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 (19 ust. 4).

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 kategorycznym: *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.

Tymczasem, przyjęty kwestionowaną uchwałą Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Porąbka (dalej: Regulamin) nie unormował prawidłowo wszystkich elementów uchwały. W ocenie organu nadzoru Regulamin nie określa wymaganego przepisem art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy elementu dotyczącego warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

W Rozdziale 6 nazwanym: *TECHNICZNE WARUNKI OKREŚLAJĄCE MOŻLIWOŚĆ DOSTĘPU DO USŁUG WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNYCH*, w przepisie § 21 Rada Gminy postanowiła, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia osobie ubiegającej się o przyłączenie do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli w wyniku przyłączenia warunki techniczne pogorszą się tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków (ust. 1), jak również wtedy, gdy nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług, a w szczególności, gdy w danym rejonie nie posiada własnej sieci (ust. 2). Z kolei przepisem § 21 ust. 3 Regulaminu Rada ustanowiła, że dostępność usług wodociągowych w przyszłości wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Z powyższego wynika, że Rada przepisem tym określiła jedynie przesłanki dla odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Wskazała bowiem na konkretne okoliczności mieszczące się w istocie w katalogu pojęciowym "braku technicznych możliwości świadczenia usług". Wraz z ich zaistnieniem bowiem przyłączenie do sieci nowego odbiorcy będzie wykluczone. Tym samym Rada naruszyła art. 19 ust. 5 pkt ustawy, który wymaga od niej określenia w sposób pozytywny warunków technicznych umożliwiających dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. (por.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po425/13, publikowany CBOSA).

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy 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**, o którym mowa w art. 19 oraz **istnieją techniczne możliwości świadczenia usług**. W świetle przytoczonej regulacji spełnienie warunków określonych w Regulaminie jest gwarancją wykonania obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Tym samym Regulamin powinien je określać w sposób wyraźny, konkretny i jasny. Ich brak w uchwale regulaminowej jest równoznaczny z brakiem jakichkolwiek wytycznych dla przedsiębiorstwa. Wobec takiej sytuacji nie będzie miało ono możliwości dokonać poprawnej weryfikacji stanu faktycznego, a tym samym prawidłowo zrealizować ustawowy obowiązek wynikający z art. 15 ust. 4 ustawy.

Z tego powodu należy uznać uregulowania § 21 Regulaminu za istotnie naruszające prawo, dyskwalifikujące podjęty przez Radę Gminy akt w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na następujące uchybienia prawa w kwestionowanej uchwale.

Za wadliwe należy uznać uregulowania zawarte w Rozdziale 2 zatytułowanym *MINIMALNY POZIOM USŁUG ŚWIADCZONYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNE W ZAKRESIE DOSTARCZANIA WODY I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW*. W znajdującym się w tym Rozdziale § 5 Regulaminu wskazano na obowiązki odbiorców usług związane z korzystaniem z urządzeń w sposób niepowodujący pogarszania jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, co stanowi poniekąd powtórzenie treści art. 5 ust. 2 ustawy – jednakże uszczegółowione i rozszerzone. Z pewnością trudno jest § 5 uchwały zaliczyć do przepisów ustalających "minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo".

Za nie mieszczące się w materii dotyczącej „minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo” należy uznać uregulowanie zawarte w § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu. W przepisie tym wskazano, że jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, będącego w posiadaniu odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo lub strat dla przedsiębiorstwa, odbiorca jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożeń. Rada określiła skutki nieusunięcia tych zagrożeń przez odbiorcę. Dodatkowo należy zauważyć, że unormowanie tego przepisu jest niejasne i nie daje możliwości jego realizacji. W uchwale w żaden sposób nie określono bowiem, co należy rozumieć przez *zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług*.

Z art. 19 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. 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.

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.

Tym samym należy uznać, że wszelkie przepisy Regulaminu odnoszące się do treści umowy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych. Z tego punktu widzenia za istotnie naruszające prawo należy uznać wskazanie w § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu czasokresu zawieranej umowy, określenie w § 10 i § 12 Regulaminu zasad rozwiązania umowy oraz wskazanie w § 11 Regulaminu przesłanek prowadzących do wygaśnięcia umowy. Rada w treści przedmiotowej uchwały nie jest władna

stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy. Żaden przepis ustawy nie daje podstawy do zawarcia takich zapisów w treści regulaminu.

Stwierdzić zatem należy, że wskazane przepisy uchwalone zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące (art. 6 ust. 3 ustawy):

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że wszystkie kwestie wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych.

Zwrócić należy uwagę, iż § 8 ust. 1 Regulaminu wymaga przedstawienia aktualnego stanu prawnego nieruchomości i tytułu prawnego do nieruchomości, w sytuacji, gdy taki warunek nie wynika z art. 6 ust. 2 ustawy. Stosownie bowiem do tego przepisu 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 o zawarcie umowy. Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawa nie wprowadza żadnego różnicowania ani też dodatkowych warunków, od których zawarcie umowy jest uzależnione. Stąd w sposób istotny organ wydający kontrolowaną uchwałę naruszył wyżej wymieniony przepis ustawy, wprowadzając nieprzewidziane przez ustawę utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków, poprzez ustanowienie obowiązku udokumentowania pewnych faktów, których wykazania ustawa nie wymaga i które nie są uzasadnione w świetle jej przepisów (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1142/17, publ. CBOSA).

Skoro umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do 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 (art. 6 ust. 4 ustawy), to również osoba ubiegającą się o przyłączenie nie musi legitymować się przedsiębiorstwu tytułem prawnym do nieruchomości. Dodać należy, że wystarczające jest w tym zakresie oświadczenie wnioskodawcy. Dodatkowo należy zauważyć, że Rada wprowadzając wymóg przedstawienia przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy *aktualnego stanu prawnego nieruchomości*, posłużyła się zwrotem niedookreślonym, czym naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Nie jest bowiem jasnym, przedstawienia jakich dokumentów żąda Rada.

W § 8 ust. 3 i § 9 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała jednocześnie, że odbiorca zobowiązany jest do pisemnego powiadamiania Przedsiębiorstwa o zmianach w prawie do korzystania z nieruchomości. Ocena legalności tych przepisów uchwały pozwala stwierdzić, że Rada w treści przedmiotowego regulaminu nie była władna do stanowienia odnośnie obowiązków odbiorców usług dotyczących informowania o zmianach właścicielskich. Kwestie te stanowią obowiązki odbiorców usług związane z warunkami świadczenia tych usług oraz mogą podlegać ewentualnym uwzględnieniom również w zakresie regulacji umowy dotyczących warunków wypowiedzenia.

Dodatkowo przepis § 8 ust. 3 w zdaniu drugim, narusza w sposób istotny obowiązującą w stosunkach cywilnoprawnych zasadę ekwiwalentności świadczeń.

Za niezgodny z prawem należy również uznać przepis **§ 9 ust. 2 i 3** Regulaminu, który oprócz odniesienia się do regulacji określonej w art. 6 ust. 6, 6a, 7 i 8 ustawy, dodatkowo wymaga przedstawienia przez wnioskodawców, dokumentacji i informacji nie przewidzianych przez ustawę.

Konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej przepisów uchwały, pozbawi Regulamin kolejnego obligatoryjnego elementu uchwały, którym są **„warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług”**. Albowiem pozostawiona w obrocie prawnym część przepisów zostanie, na skutek wyeliminowania tych przepisów, pozbawiona treści normatywnej.

Z § 17 ust. 3 Regulaminu wynika natomiast, że wydanie warunków technicznych przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne. Uregulowaniem tego przepisu przewidziano bowiem, że należność za przygotowane „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” wnioskujący uiszcza przed ich wydaniem. Tymczasem przepis art. 19 ust. 2 ustawy, ani żaden inny, nie upoważnia rady gminy do zawarcia w regulaminie kwestii odpłatności za wydanie warunków technicznych.

Za niezgodne z prawem należy również uznać nałożenie obowiązku:

- określenia we wniosku o określenie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej przewidywanej ilości poboru wody i przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków (§ 15 pkt 4 i 5 Regulaminu);
- dołączenia do wniosku o określenie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej mapy w odpowiedniej skali wskazującej usytuowanie nieruchomości (§16 ust. 1 Regulaminu),
- dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej przed przystąpieniem prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci (§ 19 Regulaminu),
- dostarczenia egzemplarza powykonawczej dokumentacji geodezyjnej (§ 22 ust. 6 Regulaminu).

Za przekroczenie delegacji ustawowej w zaskarżonej uchwale należy zobowiązanie do przedkładania ww. dokumentacji i uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy. Taka regulacja narusza art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202). 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 uzgodnienia projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej. To samo tyczy się geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną znajduje się w hierarchii źródeł prawa wyżej niż akty prawa miejscowego, gdyż wynika z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne i ww. Prawa budowlanego. Nie znajduje również uzasadnienia, zarówno w przepisach ustawy jak i innych ustawach nakładanie na stronę obowiązku przedłożenia mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, jako warunku uzyskania warunków technicznych przyłącza. Zgodnie z art. 29a ustawy Prawo budowlane, budowa przyłącza wymaga sporządzania planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Regulacja modyfikująca obowiązki inwestora w procesie budowlanym nie wynika z delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. W art. 6 ust. 2 ustawy wprost

przesądzono o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dokumentów. Do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki - techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną - w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Uchwała rady gminy nie może rozszerzać tego katalogu o dodatkowe obowiązki.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/22/2018 Rady Gminy Porąbka z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Porąbka - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego