



Poznań, 3 października 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.400.2018.17

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały Nr XXXII/290/18 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy i Miasta Pyzdry – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/290/18 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy i Miasta Pyzdry (dalej zwana: „uchwałą”) została podjęta 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) oraz na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2018 poz. 1152, dalej zwana: „ustawą”), po zasięgnięciu opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Poznaniu.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 września 2018 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 19 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym 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.

Posłużenie się przez ustawodawcę w przepisie art. 19 ust. 5 ustawy zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalonym przez radę gminy regulaminie muszą być obligatoryjnie zamieszczone postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w powołanym przepisie.

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, Legalis nr 820291).

Z art. 19 ust. 3, 4 i 5 ustawy wynika obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców. Cechą aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto jednolicie, że ze względu na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1322/05, Legalis nr 83375, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 824/13, Legalis nr 981398).

Tymczasem rada w rozdziale V (warunki przyłączania do sieci) i VI (techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych) regulaminu zawarła przepisy odnoszące się wyłącznie do jednego z usługodawców określonego jak „Urząd Miejski”, co w sposób istotny narusza ww. art. 19 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 13 ust. 5 regulaminu, zgodnie z którym „Zakład wodociągowo-kanalizacyjny 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. Nie zwalnia to Zakładu z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych mu sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla Odbiorców”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 5 ustawy, a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Mocą art. 5 ust. 1 ustawy 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 ustawy 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 uiścił należności za pełne dwa okresy obliczeniowe, 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 ustawy, 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, Legalis nr 1741459).

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 § 13 ust. 5 regulaminu został podjęty bez podstawy prawnej i jako taki narusza prawo w sposób istotny.

W § 13 ust. 1 regulaminu rada postanowiła, że „Zakład wodociągowo-kanalizacyjny ma obowiązek poinformowania odbiorców o planowanych przerwach lub ograniczeniach w dostawie wody, w sposób zwyczajowo przyjęty z wyprzedzeniem co najmniej 7 dniowym”. Przepis ten stanowi niedozwoloną modyfikację art. 8 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia *powiatowego inspektora sanitarnego*, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

W § 11 ust. 1 regulaminu przyjęto, że „Urząd Miejski ma prawo odmówić przyłączenia odbiorcy usług do sieci, jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 11 ust. 1 regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Z art. 15 ust. 4 ustawy 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, Legalis nr 1769416; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018, sygn. akt IV SA/Po 1109/17, Legalis nr 1757734).

Za sprzeczne z prawem należy również uznać zapisy § 11 ust. 3 pkt 1 i 4 oraz § 11 ust. 4 pkt 2 regulaminu zawierające sformułowania niedookreślone, tj. „o średnicy od....mm do....mm”, „min.....%”. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zasada legalizmu. Uchwały będące aktami prawa miejscowego powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, wprowadzając zaufanie obywateli do prawa. W orzecznictwie sądowo - administracyjnym, przyjęto, iż uchwały stanowiące akty prawa miejscowego powinny zawierać zapisy uniemożliwiające stosowanie tzw. luzu interpretacyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 5 stycznia 2010 r., (sygn. akt I OSK 948/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) uchwały rady gminy, a w szczególności takie które są aktami prawa miejscowego, powinny być klarowne i jednoznaczne, aby uniemożliwić stosowanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Tym samym za niedopuszczalne należy uznać zapisy zawarte § 11 ust. 3 pkt 1 i 4 oraz § 11 ust. 4 pkt 2 regulaminu.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 w Pyzdrach
Burmistrz Pyzdr.