



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.53.2019.4

URZĄD MIEJSKI
W OKONKU

25.01.2019

Poznań, 24 stycznia 2019 r.

WPLYNEŁO
ZGKIM w Okonku
data 2019-01-29
Nr 86
Ilość załączników
podpis P. Morok

Ilość Załączników
Podpis

BE + 26 killy + 17 Riś
25.01.2019

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 § 16 ust. 2 i § 22 ust. 1 załącznika do uchwały nr IV/32/2018 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Okonek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą IV/32/2018 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Okonek Rada Miejska w Okonku podjęła na sesji w dniu 27 grudnia 2018 r. (dalej: „uchwała”).

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 ze zm.).

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 grudnia 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 ze zm.), zwanej dalej: „u.z.w.o.ś.”. Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl przepisu 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 przyłączenia 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 obliuguje 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.

Podnieść należy, iż w § 16 ust. 2 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Okonek, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiono, że do wniosku, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości lub dokument potwierdzający prawo do dysponowania daną nieruchomością, której dotyczy wniosek oraz mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że powyższa regulacja wykracza poza przekazany Radzie Miejskiej w Okonku zakres upoważnienia obejmujący "warunki przyłączenia do sieci" oraz "techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 roku, IV SA/Po 1110/17, CBOSA). Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.w.o.ś. 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 roku Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy 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 u.z.w.o.ś. zobowiązano przedsiębiorstwa

do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy przyznawała Radzie Miejskiej w Okonku 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 jednak wyinterpretować z art. 19 ust. 2 u.z.w.o.ś. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 134/16, CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również przepis § 22 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, zgodnie z którym „Przedsiębiorstwo może wstrzymać lub ograniczyć dostawę wody lub odbiór ścieków, w razie:

- a. wystąpienia uszkodzenia elementu dystrybucji wody (przyłącza wodociągowe, sieć wodociągowa, przewody rozdzielcze) lub przyłącza kanalizacyjnego i sieci kanalizacyjnej uniemożliwiających dopływ wody lub odbiór ścieków,
- b. braku wody w ujęciu,
- c. potrzeby zwiększenia dopływu wody do hydrantów przeciwpożarowych,
- d. konieczności przeprowadzenia niezbędnych napraw, prac modernizacyjnych i planowanych remontów sieci i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- e. uszkodzenia instalacji wewnętrznej grożącej niebezpieczeństwem,
- f. przerw w zasilaniu energetycznym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- g. klęsk żywiołowych,
- h. innych okoliczności przewidzianych w Ustawie”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś., a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Mocą art. 5 ust. 1 u.z.w.o.ś. ustawodawca 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 uiścił 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 § 22 ust. 1 załącznika do uchwały został podjęty bez podstawy prawnej i jako taki narusza prawo w sposób istotny.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z przepisem art. 19 ust. 6 u.z.w.o.ś. rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią organu regulacyjnego. W przypadku badanej uchwały Rada Miejska w Okonku nie przedłożyła organowi nadzoru wymaganej przepisami opinii.

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 w Okonku
Burmistrz Miasta Okonek