



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.82.2018

Kielce, dnia 13-11-2018

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.),

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XLVI/524/18 Rady Gminy w Pawłowie z dnia 10 października 2018 roku w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Pawłów w części obejmującej §1 ust.2 lit. c, §2, § 4, § 7, § 14 ust. 3 i 5, § 15 lit. b, §20 ust.1 i 2 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Pawłów, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 października 2018 roku Rada Gminy w Pawłowie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Pawłów. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Pawłów stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Materialno-prawną podstawę do podjęcia uchwały stanowi przepis art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017r. poz. 328 ze zm.), zgodnie z którym rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego.

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.

Regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest, jak wyżej wskazano, aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia. Prawo miejscowe może wyłącznie uzupełniać przepisy prawa powszechnie obowiązującego w sposób zależny od aktów wyższego rzędu. W konsekwencji, skoro akty prawa miejscowego mają charakter źródeł prawa zależnych od źródeł wyższego rzędu, to nie mogą również regulować materii już uregulowanej aktami wyższego rzędu.

W §1 ust.2 lit. c Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Pawłów Rada Gminy wprowadziła definicję "Odbiorcy", którym jest podmiot będący stroną umowy o przyłączenie do sieci. Wskazać należy, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 2 pkt 3 definiuje pojęcie "odbiorcy usług" jako każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym. Skoro zatem ustawa definiuje określone pojęcie, to brak było podstaw do wprowadzania definicji tego pojęcia w uchwale. Podnieść również należy, że definicja zawarta w uchwale literalnie nie odpowiada definicji ustawowej. Taka sytuacja, w której akt prawa miejscowego redefiniuje pojęcia ustawowe w sposób, który wymaga analizy czy pojęcie w uchwale

jest dokładnie tym pojęciem, o którym mowa jest w ustawie, jest – zdaniem organu nadzoru – niedopuszczalna.

Ponadto w §2 Rada Gminy określiła, że „ Odbiorca wody powinien racjonalnie gospodarować wodą i używać ją zgodnie z przeznaczeniem oraz warunkami wynikającymi z zawartej umowy .” Zdaniem organu nadzoru jest to regulacja zbędna. Dotyczy bowiem materii umownej i zasad wzajemnych relacji stron umowy, które to zasady powinny wynikać wprost z postanowień konkretnej umowy.

W rozdziale 2 Regulaminu zatytułowanym „Minimalny poziom świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ” Rada Gminy zamieściła paragraf § 4, w którym wskazała na ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz akty wykonawcze (rozporządzenia) regulujące rodzaj i jakość odprowadzanych ścieków, wymagane ciśnienie wody, jakość wody do spożycia przez ludzi, dopuszczalne zanieczyszczenie ścieków przemysłowych. Regulacja odsyłająca nie stanowi określenia minimalnego poziomu świadczonych usług, a zatem Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust.5 pkt.1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z § 135 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego upoważnienia. Oznacza to, że uchwała wydana na podstawie upoważnienia ustawowego nie powinna informować o obowiązkach wynikających z przepisów o wyższej randze ustawowej, co de facto nastąpiło w § 4 przedmiotowej uchwały. Określenie "minimalny poziom świadczonych usług" oznacza, że przepisy uchwały w postaci regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków powinny konkretyzować treść regulacji wyższego rzędu, w tym parametry usług (np. jakości wody) powinny być zagwarantowane w regulaminie przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne (np. czystość wody, jej smak, zawartość pierwiastków). Nieprawidłowość realizacji upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy polegająca na wskazaniu konkretnych aktów prawnych (rozporządzeń) a nie na określeniu minimalnego poziomu świadczonych usług wynika także i z tego, że wskazanie konkretnych aktów nie uwzględnia ich późniejszych zmian oraz ich uchylenia i zastąpienia nowymi regulacjami. Poprzez wskazanie rozporządzeń określonych z nazwy i publikatora powstaje sytuacja, w której treść regulaminu nie odpowiada wraz z upływem czasu zmianom prawnym, zaś konkretna jakość usług nie została zagwarantowana w sposób wymagany przez art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy.

W § 7 Regulaminu Rada Gminy określiła okres na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawierana - na czas nieokreślony lub określony oraz wskazała okoliczności dotyczące rozwiązania umowy, podczas gdy upoważnienie ustawowe zawarte w art.

19 ustawy nie przewiduje unormowania w regulaminie warunków rozwiązania umowy, odstąpienia od umowy czy też sposobu jej rozwiązania.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 5 ustawy, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin powinien określać", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Natomiast 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. Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 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.

Z powyższego przepisu wynika, że wszystkie kwestie wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych. 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. Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej, brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących zasad i trybu rozwiązywania oraz wypowiedzania czy odstępowania od wskazanych umów. W świetle powyższego ww. postanowienia Regulaminu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien określać warunki przyłączania do sieci. Za modyfikację treści materii ustawowej,

tj. art. 6 ust. 4 ustawy należy uznać treść § 14 ust. 3 i 5 Regulaminu. Stosownie do art. 6 ust. 4 ww. ustawy umowa o zaopatrzenie w wodę 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. Natomiast Rada Gminy w Pawłowie dokonała zmiany tego przepisu w ten sposób, iż wskazano, że umowa ta może być zawarta z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym tylko „w uzasadnionych przypadkach”. Taki zapis Regulaminu w ocenie organu nadzoru stanowi przekroczenie przyznanej Radzie delegacji ustawowej, a nadto wprowadza do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego pojęcie nieprecyzyjne, pozostawiające wątpliwości co do pewności prawa.

Ponadto w § 15lit.b Regulaminu Rada Gminy nałożyła na osobę ubiegającą się o przyłączenie obowiązek dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjnej, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Przepisy ustawy w art. 6 ust. 2 wprowadzają jako warunek zawarcia umowy wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy. Określony w uchwale obowiązek dołączenia aktualnej mapy sytuacyjnej nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, a nie wnioskodawca powinno dysponować dokumentacją obrazującą przebieg sieci wodociągowej oraz usytuowanie innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, których położenie jest istotne dla nowo wykonywanego przyłącza.

W rozdziale 6 Regulaminu zatytułowanym „Techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, Rada Gminy w §20 ust.1 i 2 określiła, że „Zakład ma prawo odmówić przyłączenia do sieci w przypadku braku wystarczających mocy produkcyjnych oraz niewystarczających warunków technicznych uniemożliwiających realizację usługi. Zakład ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane bez zgody zakładu bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.” Przytoczone regulacje nie wypełniają upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nie określają bowiem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy kanalizacyjnych. Natomiast Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nowego

Odbiorcy do sieci. Należy także podkreślić, 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.

Z wyżej wymienionych względów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1089580.2567833.2746276
Nazwa dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały RG w Pawłowie Nr XLVI52418 z 10.102018r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody (...).pdf
Tytuł dokumentu	stwierdzenie nieważności uchwały RG w Pawłowie Nr XLVI52418 z 10.102018r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody (...)
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.82.2018
Data dokumentu	2018-11-13
Skrót dokumentu	89F7C115DC85E92023D0367A2E0568F6FECDF15F
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2018-11-13 14:45:14
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2018-11-14

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Furmańska Dorota (Inspektor - Izabela Antoszevska)