WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.109.1.2019.JW1

Wrocław, 24 stycznia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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.),

stwierdzam nieważność

§ 21. oraz § 33 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały nr IV/52/18 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Polkowice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym 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.) – dalej jako „ustawa", podjęła na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r. uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Polkowice – dalej jako: „uchwała".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 stycznia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- **§ 21 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 27 ustawy, polegającym na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej;**
- **§ 33 ust. 3 i 4 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, polegającym na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej.**

Na podstawie art. 19 ust. 3 i 5 ustawy – po dokonaniu czynności określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy – rada gminy uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który 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 dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP wynika jednoznacznie, że prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Wobec tego obejmowanie regulaminem zagadnień niewymienionych w przepisie stanowiącym podstawę prawną uchwały jest niedopuszczalne. Choć prawodawca miejscowy został upoważniony do określanie praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, to kompetencja prawodawcza nie jest w tym zakresie niczym nieograniczona. Przeciwnie, musi być realizowana przy ścisłej wykładni przepisu kompetencyjnego i pozostawać w związku z wykonawczym charakterem regulaminu wobec ustawy.

Tymczasem w § 21 załącznika do uchwały wskazano, że wtedy gdy odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalona jako równa ilości wody pobranej, ustalonej na podstawie wskazań wodomierza własnego (ust. 1), natomiast jeżeli odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych oraz urządzeń przedsiębiorstwa i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalana jako suma wskazań wodomierza własnego i wodomierza głównego (ust. 2). W przypadkach określonych w ust. 1 i ust. 2 odbiorca jest zobowiązany do zakupu, zainstalowania na własny koszt wodomierza własnego, jego utrzymania i legalizacji (ust. 3).

Taka regulacja wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Na odbiorców pobierających wodę z własnych ujęć i wprowadzających ścieki do urządzeń kanalizacyjnych przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, nałożono bowiem obowiązek zakupu i zainstalowania na koszt własny wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu, jego utrzymanie i legalizację.

Artykuł 19 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważnia do określenia w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi jednak pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń określonymi ustawowo. Konieczne jest zatem respektowanie art. 27 ust. 5 ustawy, w którym postanowiono, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie umowy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Rozliczenia ilości odprowadzanych ścieków, w przypadku odbiorców posiadających własne nieopomiarowane ujęcia wody, następują więc na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku - na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równej ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Jeżeli zatem brak jest urządzenia pomiarowego, a jednocześnie odbiorca nie ma wodomierza na własnym ujęciu wody, to ilość odprowadzonych ścieków, ustalona w umowie, powinna odpowiadać ilości pobranej wody ustalonej według miary przeciętnych norm zużycia wody.

Odbiorca podsiadający własne ujęcie wody może zatem założyć na nim wodomierz. Decyzja, czy to zrobić należy jednak wyłącznie do niego. Od decyzji tej zależy zaś, czy ilość odprowadzonych ścieków będzie liczona, na podstawie umowy, jako równa ilości wody pobranej (według wskazań zainstalowanego wodomierza), czy też, jako równa ilości określonej według miary przeciętnych norm zużycia wody. Skoro ustawa przewiduje taką alternatywę, to w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie można odbiorcy usług narzucać jednego rozwiązania (porównaj: wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1470/13, LEX nr 1769872). Wobec tego § 21 załącznika do uchwały należy uznać za nieważny.

Ponadto, w § 33 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały – zawartym w rozdziale 9, w którym realizowano kompetencję prawodawczą wynikającą z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy – ustalono, że reklamacja (dotyczącą sposobu wykonywania przez przedsiębiorstwo umowy) jest zgłaszana w formie pisemnej w terminie 14 dni od dnia ujawnienia zdarzenia (niezgodności z postanowieniami umowy). Przyjęto przy tym, że złożenie przez odbiorcę reklamacji po terminie nie może stanowić samodzielnej podstawy do jej nieuwzględnienia, jednakże może spowodować wydłużenie terminu jej rozpatrzenia, jak też przeniesienia ciężaru dowodu zasadności reklamacji na odbiorcę usługi w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo nie będzie dysponowało niezbędnymi danymi do jej rozpatrzenia z powodu upływu czasu.

Przepisy te nie mieszczą się w granicach kompetencji prawodawczej organu stanowiącego gminy. Ustawa nie upoważnia bowiem do ustalenia terminu na wniesienie reklamacji, ani określenia zasad rozkładania ciężaru dowodu zasadności reklamacji, a jedynie do określenia sposobów jej załatwiania. Nastąpiło zatem przekroczenie ustawowej kompetencji do stanowienia aktu prawa miejscowego, co decyduje o konieczności stwierdzenia nieważności wskazanych przepisów.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak