

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.121.2019

z dnia 28 maja 2019 r.

Zgromadzenie Związku Celowego Gmin MG-6

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IV/18/2019 Zgromadzenia Związku Celowego Gmin MG-6 z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części: § 1 ust. 5, § 11 pkt 2, §14 pkt 2 i 3 załącznika do uchwały pt. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2019r. Zgromadzenie Związku Celowego Gmin MG-6 podjęło uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Projekt uchwały został zaopiniowany w części zapisów negatywnie przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą w Poznaniu (opinia PO.RET.070.209.1.2018.SK z 31.12.2018r.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 6 ust. 2, art. 9 ust. 3, art. 11, art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2018.1152 t.j. ze zm. - dalej „ustawa”).

Normatywna podstawa do wydania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawarta jest w art. 19 ust. 3, 4 ustawy zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którymi rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; warunki przyłączania do sieci; warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji; warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Wydając na tej podstawie regulamin rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w przepisie ustawy zagadnień. Wskazując zakres zagadnień do uregulowania ustawodawca posłużył się zwrotem "regulamin ... określa", co oznacza, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Należy wskazać, iż kompetencja Zgromadzenia Związku do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wynika z § 3 pkt 6a Statutu Związku Celowego Gmin MG-6 (Dz.Urz. Woj. Lubus. Lubus.2012.934 ze zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Jednakże, jak stanowi ust. 2 pkt 1 tego artykułu, w razie wspólnego wykonywania powyższego zadania przez gminy w ramach związku międzygminnego, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku gminnego.

Zakwestionować należy zapis zawarty w § 1 ust. 5 Regulaminu, gdzie organ stanowiący Związku postanowił, że przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne określa dopuszczalne wskaźniki zanieczyszczeń odbieranych ścieków, a także kontroluje, czy jakość przyjmowanych ścieków jest zgodna

z obowiązującymi przepisami. Taki zapis częściowo powtarza, a częściowo modyfikuje regulacje ustawowe. Kontrola jakości przyjmowanych ścieków ma charakter obowiązku ustawowego (a nie regulaminowego) i wynika wprost z art. 9 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Natomiast uprawnienie do „określania” dopuszczalnych wskaźników zanieczyszczeń ścieków zostało zastrzeżone co do zasady do kompetencji Ministra Budownictwa (art. 11 ustawy). W wydanym rozporządzeniu Minister Budownictwa określił brzegowe warunki wskaźników zanieczyszczeń, ale jednocześnie upoważnił Przedsiębiorstwo do ich doprecyzowania (§ 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych - Dz.U.2016.1757 j.t.). Powyższe upoważnienie zawiera jednak liczne ograniczenia, tak co do przedmiotu (wyłącznie ścieki przemysłowe), przesłanek ich ustanowienia (zastrzeżenia wynikające z pozwoleń wodno-prawnych), jak i zakresu (wskaźniki określone przez Ministra). Kwestionowany przepis pomija wszystkie powyższe obwarowania czym jaskrawo modyfikuje zasady funkcjonowania gospodarki wodno-ściekowej wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących.

Kolejnym naruszeniem prawa jest zapis § 11 pkt 2 Regulaminu stanowiący, że warunkiem przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest zawarcie umowy na świadczenie dostarczenia wody i odprowadzania ścieków. Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, że Regulamin zawiera dwie jednostki redakcyjne określone jako § 11, zawarte zarówno w Rozdziale 4, jak i Rozdziale 5. Organ kwestionuje zapis § 11 zawartego w Rozdziale 4. Oceniając legalność powyższego zapisu wskazać należy, iż 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 powyższego przepisu obowiązek podłączenia Odbiorcy aktualizuje się w wyniku spełnienia dwóch przesłanek: istnienia technicznych możliwości świadczenia usług oraz spełnienia dodatkowych warunków przyłączenia określonych w Regulaminie. To że ustawodawca przyznał lokalnemu prawodawcy możliwość określenia warunków przyłączenia w akcie prawa miejscowego nie oznacza jednak, iż Zgromadzenie Związku dysponuje tu całkowitą swobodą. Zaakcentować należy, iż stosowanie do dyspozycji art. 6 ust. 2 ustawy 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. Z treści przywołanego przepisu jednoznacznie zatem wynika, iż warunkiem sine qua non zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę, jest m.in. uprzednie przyłączenie nieruchomości do sieci. Lokalny prawodawca nie może zatem wprowadzać uregulowań, które odwracałyby ustawowo określoną sekwencję dokonywania czynności faktycznych i prawnych zmierzających do uzyskania dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Zakwestionować należy też regulacje zawarte w §14 pkt 2 i 3 Regulaminu. Zgodnie z tymi zapisami Regulaminu zgłoszenie odbioru technicznego przyłącza powinno zawierać co najmniej:

- szkic geodezyjny w przypadku odbioru robót zanikających (odbior częściowy) albo mapę powykonawczą z naniesionym przyłączem wydaną przez właściwy Ośrodek Geodezji i Katastru.
- zatwierdzony przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne projekt budowlany przyłącza lub jego fotokopię.

Oceniając legalność cytowanego uregulowania należy zaakcentować, iż budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego jest niczym innym jak procesem budowlanym, a więc obszarem aktywności regulowanym przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U.2018.1202 j.t. ze zm.). Aktualnie zaś w powyższej ustawie przewidziano dwa niezależne tryby budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, przy czym wybór któregoś z tych trybów należy wyłączenie do inwestora. Pierwszym z nich jest tryb sformalizowany, związany z obowiązkiem dokonania tzw. zgłoszenia robót budowlanych (zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego), drugim zaś tryb uproszczony regulowany art. 29a Prawa budowlanego. Na uwagę w szczególności zasługuje drugi ze wspomnianych trybów, który prace projektowe związane z przyłączem pozwala przeprowadzić w oparciu albo o mapę zasadniczą albo w oparciu o mapę jednostkową. Niedopuszczalnym zatem jest stawianie przyszłemu Odbiorcy usług w Regulaminie obowiązków dostarczenia Przedsiębiorstwu dokumentów dalej idących niż te, które wymaga Prawo budowlane. Lokalny prawodawca, jeżeli zastrzega wymóg dostarczenia takich dokumentów, to winien kierować się zasadą adekwatności - to jest żądać okazania

tylko takich dokumentów, które są niezbędne do tego, aby przedsiębiorstwo mogło zindywidualizować przedmiot odbioru (lokalizację przyłącza) oraz kryteria jego budowy (określone w warunkach technicznych). Należy mieć również w polu widzenia, iż na określonych etapach dochodzenia do zawarcia umowy o zbiorowe zaopatrzenie w wodę sam ustawodawca wprost przesądza o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dokumentów (*vide* np. art. 6 ust. 2 ustawy, w którym przewiduje się, że 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). O ile zatem można uznać za usprawiedliwiony wymóg przedłożenia Przedsiębiorstwu informacji technicznych o parametrach wykonane przyłącza (co uczyniono w §14 pkt 1 Regulaminu), to już nakładanie na Odbiorcę obowiązku przedkładania jakichkolwiek opracowań geodezyjnych - i to jeszcze nie korelujących z wymogami Prawa budowlanego – nie ma żadnego oparcia normatywnego.

Co zaś się tyczy obowiązku przedkładania Przedsiębiorstwu „zatwierdzonego” przez nie projektu budowlanego przyłącza lub jego fotokopię, to w świetle poczynionych uwag przepis ten uznać należy za sprzeczny z uregulowaniami Prawa budowlanego. Ponownie zaakcentować należy, iż budowa przyłącza jest budową w rozumieniu Prawa budowlanego. Modyfikacja jego zapisów jest wprawdzie dopuszczalna (*vide* art. 29a ust. 2 Pb), ale tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (a więc mających rangę ustawową, a nie regulaminową). Żaden przepis wspomnianej ustawy nie uprawnia tymczasem Przedsiębiorstwa do ingerowania w proces budowlany przyłącza, nie daje Przedsiębiorstwu prawa do „zatwierdzania” projektu budowlanego (co jest wyłączną prerogatywą organu administracji architektoniczno-budowlanej), nie daje mu też uprawnienia do żądania od Odbiorcy przedkładania kopii takiego projektu, ani nawet sporządzenia takiego projektu (*vide* wspomniany art. 29a Pb). Tego typu uprawnienia nadawałyby bowiem Przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnego status *quasi* organu administracji architektoniczno-budowlanej. Na powyższe uchybienia organowi stanowiącemu trafnie już uwagę zwrócił Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w swojej negatywnej opinii z dnia 31 grudnia 2018r. Tytułem uzupełnienia powołanej tam argumentacji warto również wskazać na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. który również wyraźnie kwestionuje przyznawanie Przedsiębiorstwu jakichkolwiek uprawnień o charakterze architektoniczno-budowlanym (*vide* m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 lutego 2019r. II SA/Go 920/18, czy wyrok z dnia 12 stycznia 2017r. II SA/Go 954/16).

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt