



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1. 375. 2018.19

Poznań, 19 września 2018 r.

Urząd Miejski Borku Wlkp.
P. Wojcisz
19.09.2018r. C17
Wpł. 19.09.2018
L.dz. 4477.2018
Znak s.
Zal. Podpis h

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 uchwały nr XLVIII/301/2018 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borek Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLVIII/301/2018 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borek Wielkopolski 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 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).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 23 sierpnia 2018 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji 16 sierpnia 2018 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę nr XLVIII/301/2018 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borek Wielkopolski, zwaną dalej: „uchwałą”.

Zgodnie z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej: „ustawą” rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (ust. 1). Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (ust. 2). Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (ust. 3). Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (ust. 4). 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. Ponadto w myśl art. 19 ust. 6 ustawy rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 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). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski 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.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona szereg przepisów wkraczających w materię uregulowaną ustawowo, w tym - na co organ nadzoru zwraca szczególną uwagę - postanowień bezpodstawnie modyfikujących przepisy rangi ustawowej, jak również wykraczających poza zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy.

W § 4 – 7 załącznika do uchwały zwanego dalej: „regulaminem” rada postanowiła uregulować kwestie dotyczące praw i obowiązków dostawcy i odbiorców usług. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w ocenie organu nadzoru regulacje te wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy prawa i obowiązki stron określa umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (nadto nieuprawnione jest umieszczanie w regulaminie przepisów, które stanowią powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawowych). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 marca 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 1110/17) wyjaśnił, że skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, to brak podstawy prawnej do regulowania tych zagadnień w drodze aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju materia nie mieści się w granicach kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy (obecnie: art. 19 ust. 5 ustawy). W podobnym tonie wypowiedział się ten sąd w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 100/18). Ponadto odnosząc się do określonych praw i obowiązków wśród, których znajdują się zadania kontrolne dostawcy (§ 4 pkt 3 i pkt 5 oraz pkt 9 i § 5 pkt 1 i odpowiednio z perspektywy odbiorcy - § 6 pkt 4 regulaminu), wskazać należy na regulacje art. 7 pkt 2 i 3 ustawy, co w ocenie organu nadzoru stanowi odpowiednio nieuprawnione powtórzenie i modyfikację postanowień ustawowych.

Rozdział II regulaminu (ani inne zapisy regulaminu) nie odpowiada wymaganiom, określonym w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. W tym miejscu wskazać należy wyłącznie na § 4

pkt 2 lit. a regulaminu, w którym lokalny prawodawca ustalił szczerkowo standardy usług świadczonych usług, tj. przez wskazanie, iż obowiązkiem dostawcy jest zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem, zgodnymi z właściwymi przepisami techniczno-budowlanymi, przy czym ciśnienie na zaworze za wodomierzem głównym wynosić powinno minimum 0,1 MPa i nie więcej niż 0,6 MPa, a ilość wody dostarczonej do danego odbiorcy usług powinna wynosić minimum XXXX m³ na dobę. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż 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, zawartość pierwiastków), tymczasem w regulaminie ustalono wyłącznie wskazania co do ciśnienia, natomiast w odniesieniu do ilości wody podano niejasne oznaczenie „XXXX m³ na dobę”, co w ocenie organu nadzoru nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej (lokalny prawodawca skupił się wyłącznie na określeniu praw i obowiązków stron co należy uregulować w umowie łączącej strony).

Ponadto w § 5 pkt 5 regulaminu rada postanowiła o prawie dostawcy do zaprzestania dostaw wody lub odprowadzania ścieków od odbiorców usług w przypadku wystąpienia przesłanek i w trybie określonym w art. 8 ustawy. Tymczasem w § 24 ust. 1 regulaminu rada wskazuje, że dostawca ma prawo czasowo 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 istotnymi przyczynami technicznymi. W regulaminie zatem mowa o prawie dostawcy do wstrzymania dostaw wody i odprowadzania ścieków stosownie do art. 8 ustawy, i dodatkowo - bez upoważnienia ustawowego - rozszerza się podstawy odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków wskazane w art. 8 ust. 1 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17). Co więcej w § 24 ust. 2 rada postanowiła o zasadach informowania odbiorców o planowanych przerwach lub ograniczeniach w dostawie wody lub odprowadzaniu ścieków, gdy tymczasem odpowiednie regulacje znajdują się w art. 8 ust. 3 ustawy.

W § 9 regulaminu rada wskazała podmioty, z którymi dostawca może podpisać umowę, podczas gdy o tym stanowi już art. 6 ust. 2 – 7 ustawy. W tym miejscu podkreślić z całą mocą należy, iż istnieje ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że regulacje ustawowe nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane przez przepisy prawa miejscowego. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego. Przeniesienie do uchwał prawa miejscowego zapisów ustawy wykracza poza granice przewidziane w delegacji do stanowienia przepisu gminnego w tym zakresie i w konsekwencji uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego unormowania. Mając na uwadze zapis § 9 ust. 3 regulaminu, który stanowi, że na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego dostawca zawiera umowy z podmiotami korzystającymi z lokali, jeżeli spełnione są równocześnie wszystkie warunki, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy oraz właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego wykaże realizację obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 6 ust. 6a ustawy. Lokalny prawodawca umieścił w uchwale zapisy o podmiotach i ogólnych warunkach (ustawą określonych) zawierania umowy, traktując już temat wybiórczo pomijając regulację art. 6 ust. 7 ustawy (Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu, w budynkach, o których mowa w ust. 5, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6), co może adresata tychże norm wprowadzać w błąd.

Rada w § 12 regulaminu określiła sposób ustalania ilości wody dostarczonej do odbiorcy usług, zaś w § 13 regulaminu - sposób ustalania ilości ścieków odprowadzonych od odbiorcy usług, z kolei w § 14 i § 31 ust. 3 pkt 5 regulaminu - zasady rozliczeń (okres rozliczeniowy, terminy płatności i rozliczenie nadpłaty w przypadku uwzględnienia reklamacji). W ocenie organu nadzoru tego rodzaju materia nie mieści się w granicach kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, który upoważnia radę do określenia w regulaminie tylko sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń zakreślonymi w rozdziale 5 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 1470/13). Sposób ustalania ilości dostarczonej wody i odprowadzanych ścieków został uregulowany w art. 27 ustawy, a także odpowiednio w § 16 - 18 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. poz. 472). Nadto zdaniem organu nadzoru § 14 § 31 ust. 3 pkt 5 regulaminu stanowi nieuprawnione zawarcie w uchwale uregulowań, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodnokanalizacyjnym a odbiorcą usług, a dotyczących okresu obowiązywania umowy, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń oraz obowiązków odbiorców usług (także § 6 pkt 3 regulaminu). Regulamin nie może określać sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorcą, a odbiorcą usługi, a także okresu obowiązywania umowy. Do materii, która podlega wyłącznie regulacji umownej zaliczyć należy także postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy (art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy). Tym samym za podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, przyznanego radzie mocą art. 19 ust. 3 i 5 ustawy, uznać należy postanowienia § 7 pkt 4-5 regulaminu, które regulują kwestie odpowiedzialności dostawcy.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy to regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien określać warunki przyłączania do sieci, gdy tymczasem w myśl § 15 ust. 1 regulaminu przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej będącej w posiadaniu dostawcy wymaga określenia przez dostawcę warunków przyłączenia do sieci, które są wydawane na wniosek złożony przez podmiot ubiegający się o przyłączenie nieruchomości do sieci (§ 4 pkt 7 regulaminu). W ocenie organu nadzoru to lokalny prawodawca w regulaminie, a nie dostawca w odrębnym postępowaniu winien określić warunki przyłączenia do sieci, co oznacza że rada w przypadku niniejszej uchwały nie wypełniła należycie zakresu przewidzianego w delegacji ustawowej.

Z kolei w § 16 ust. 1 regulaminu rada postanowiła, że w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku o wydanie warunków przyłączenia dostawca ocenia czy spełnione są warunki techniczne, umożliwiające przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Rada ustaliła również, iż dopiero po stwierdzeniu spełnienia warunków technicznych umożliwiających przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, dostawca wydaje warunki przyłączenia (w § 16 ust. 2 regulaminu wskazuje się kwestie do określenia przez dostawcę z zakresu warunków przyłączenia). W § 17 ust. 1 regulaminu rada postanowiła również, że wydane przez dostawcę warunki przyłączenia są podstawą wykonania przez podmiot ubiegający się o przyłączenie nieruchomości do sieci projektu przyłącza wraz z dokumentacją techniczną, natomiast w myśl § 17 ust. 2 regulaminu projekt przyłącza wraz z dokumentacją techniczną wymaga uzgodnienia z dostawcą. Tymczasem w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że powyższa regulacja wykracza poza przekazany radzie gminy 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 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy 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 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.), bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1a 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 ustawy 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. 3 i 5 ustawy przyznawała radzie 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. 3 i 5 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 134/16).

Przekroczenie ustawowego upoważnienia nastąpiło również w § 19 pkt 2-4 regulaminu, w którym rada postanowiła o dodatkowych przesłankach uzasadniających odmowę przyłączenia nowego odbiorcy. Z art. 15 ust. 4 ustawy wynika, 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 rady, aby w przepisach regulaminu wskazywać okoliczności w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci. Obowiązek przyłączenia do sieci wynika bowiem wprost z art. 15 ust. 4 ustawy. Rolą rady było jedynie określenie warunków jakie muszą zostać spełnione przez właściciela nieruchomości, aby takiego przyłączenia dokonać.

W tym miejscu wskazać należy na art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie rada powinna określić warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, tymczasem uprawnienie do ustalenia odpowiednich warunków technicznych zostało w myśl § 4 pkt 7 w związku z § 19 regulaminu przypisane dostawcy, który uzgadnia z podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci dokumentację techniczną, co w ocenie organu nadzoru nie stanowi właściwego wypełnienia delegacji ustawowej.

Ponadto przekroczenie ustawowego upoważnienia dotyczy również § 20 regulaminu. W odniesieniu do § 20 ust. 1 regulaminu wskazać należy na nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1. W przywołanym przepisie ustawy jest mowa o budowie urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, a nie o sieciach wodociągowych i kanalizacyjnych (por. art. 2 pkt 14 i 16 ustawy). Z kolei odnosząc się do § 20 ust. 2-4 regulaminu oraz odpowiednio § 21 ust. 4 dotyczących budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ze środków własnych dopiero po uzyskaniu zgody dostawcy określającej w szczególności warunki realizacji inwestycji, zdaniem organu nadzoru przepisem tym rada bez podstawy prawnej ograniczyła prawo budowy urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, uzależniając je

od przesłanki wcześniejszego dokonania wskazanych uzgodnień. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. Ponadto ustawodawca w art. 31 ust. 2 i 3 ustawy przesądził, że przekazywane urządzenia powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach, a należność za przekazane urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Zwrócić należy uwagę, że przepisy art. 31 ustawy wprowadzają możliwość przekazania – w oparciu o stosowną umowę ustalającą warunki ich przekazania - już wybudowanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, natomiast nie uzależniają budowy tychże urządzeń od wcześniejszego zawarcia przedmiotowej umowy. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił wprost rady gminy do zmiany regulacji ustawowych w omawianej materii, a zatem uznać należy, że rada, wprowadzając do uchwały kwestionowane przepisy, działała bez podstawy prawnej.

Za sprzeczne z powołanymi wyżej przepisami ustawy Prawo budowlane i jednocześnie za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, uznać należy przepisy § 21 regulaminu wprowadzające wymóg uzgadniania z dostawcą dokumentacji technicznej wraz z projektem przyłącza i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez dostawcę kontroli robót (także § 5 pkt 2-3 § 8 ust. 4 regulaminu). Jak już wspomniano wyżej, budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego może zostać wykonana w trybie art. 29a lub art. 30 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane. Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to wskazanie w uchwale, że warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia tych prac narusza wskazane powyżej przepisy. Ponadto brak jest w przepisach kompetencyjnych upoważnienia do wiążącego określania trybu wydawania przez przedsiębiorstwo pisemnych uzgodnień dokumentacji technicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17). W świetle powyższych rozważań nie znajduje uzasadnienia prawnego również przepis § 23 ust. 1 pkt 7 regulaminu, który stanowi, że protokół odbioru technicznego przyłącza powinien zawierać uwagi dotyczące różnic pomiędzy projektem, a realizacją przyłącza.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Skoro w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 5 ustawy, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części. W związku z tym, że regulacja art. 19 ust. 5 ustawy ma charakter wyczerpujący - tj. wskazanie zakresu zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, (ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformulowaniem "regulamin określa") – uznać należy, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. W odniesieniu do niniejszej uchwały wszelkie podniesione wyżej odstępstwa od katalogu sformułowanego w przywołanym przepisie

stanowią istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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 dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Borku Wlkp.
Burmistrz Borku Wlkp.