



Poznań, 2 lipca 2021 r.

**Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie**

**Dyrektor
Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej
w Poznaniu**

Rada Miasta Konina

PO.RZT.71.38.2021.SK
sygn. akt: PO.RZT.71.38.2021

POSTANOWIENIE

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028, dalej: Ustawa) w związku z art. 27c ust. 1 Ustawy i z art. 124 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735)

postanawia

przedstawić opinię o projekcie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Konin i wskazać § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 3, § 8, § 16, § 23 jako niezgodne z przepisami Ustawy.

Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2021 r. do organu regulacyjnego – Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miasta Konina z dnia 28 maja 2021 r., znak: BR.0004.12.2021, wraz z załączoną uchwałą Rady Miasta Konina nr 545 z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Konina.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dokonał analizy przedmiotowego projektu regulaminu.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 Ustawy 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.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 1 Ustawy regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w Ustawie zdefiniowane, niemniej w oparciu o stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 10 listopada 2020 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (sygn. akt: III SA/Gd 649/20) regulamin winien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw wody, odbioru ścieków, jak również ich jakość. W § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 opiniowanego projektu regulaminu pominięto kwestie związane z minimalną ilością dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków wyrażoną na przykład w m³ na dobę. Pominięcie powyższych elementów sprawia, że uregulowania zawarte w rozdziale 2 projektu regulaminu są niekompletne.

Zastrzeżenia organu regulacyjnego budzą przepisy § 3 ust. 3 oraz § 23 projektu regulaminu, przewidujące okoliczności jakie upoważniają przedsiębiorstwo do wstrzymania lub ograniczenia dostaw wody i odprowadzania ścieków. Uregulowania te naruszają delegację ustawową z art. 19 ust. 5 pkt 7 Ustawy, która zobowiązuje Radę Miasta Konina (dalej: Rada) do określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a tym samym do ustalenia w projekcie regulaminu wytycznych w zakresie pożądaných działań przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy dojdzie do ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług.

W ocenie organu regulacyjnego powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 5 Ustawy, a ponadto w sposób bezprawny wkraczają w materię uregulowaną ustawowo. Mocą art. 5 ust. 1 Ustawy ustawodawca nałożył 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 (art. 8 ust. 1 Ustawy). Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do rozszerzenia katalogu okoliczności upoważniających do odcięcia wody lub zaniechania odprowadzania ścieków wskazanego w powyższym artykule Ustawy, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt: II SA/Łd 548/20.

W opinii organu regulacyjnego kwestionowane przepisy § 3 ust. 3 i § 23 projektu regulaminu zostały sformułowane z naruszeniem upoważnienia ustawowego.

Za wadliwą uznać również należy regulację wskazaną w § 8 projektu regulaminu, które przyznaje przedsiębiorstwu kompetencję do określenia wzoru umowy. Regulamin ma charakter generalny, a więc może dotyczyć kilku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie danej gminy. Stosownie do stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 października 2020 r. (sygn. akt: II SA/Łd 317/20) stwierdzić należy, że umożliwienie przedsiębiorstwu określania wzorów umów, wniosków, protokołów, czy jakichkolwiek innych pism może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób

w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają. W związku z powyższym należy przyjąć, że wszystkie kategorie powyższych wzorców mogą zostać przewidziane w sposób dookreślony, ostateczny i zamknięty w treści regulaminu przyjmowanego wyłącznie przez organ do tego upoważniony, czyli radę gminy.

Zdaniem organu regulacyjnego, przepisy zawarte w rozdziale 6 projektu regulaminu, dotyczące technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, nie zawierają istotnych postanowień w tym zakresie i nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 5 Ustawy. Brak w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków konkretnych wskazań oraz parametrów w zakresie technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych sprawia, że jego uregulowania nie mogą być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej ujętej w art. 19 ust. 5 pkt 5 Ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 3 grudnia 2019 r. (sygn. akt: II SA/Łd 841/19) zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym sformułowanie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość uzyskania dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Wypełnieniem woli ustawodawcy w zakresie wskazanie w projekcie regulaminu warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych byłoby faktyczne wskazanie, na jakich zasadach takie przyłączenie będzie się odbywać, sformułowanie wymogów dotyczących rodzaju i wielkości rur, ustalenie przypadków, kiedy odprowadzanie ścieków następuje do istniejących studzienek, a kiedy wymagane jest wybudowanie nowego przyłącza kanalizacji sanitarnej.

W § 4 ust. 1 projektu regulaminu Rada postanowiła, że świadczenie usług zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków odbywa się w oparciu o pisemną umowę zawartą między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, zgodnie z art. 6 Ustawy, co stanowi powtórzenie i redakcyjną modyfikację normy rangi ustawowej, tj. art. 6 ust. 1 Ustawy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku § 10 projektu regulaminu, który jest powieleniem i redakcyjną modyfikacją art. 26 ust. 1 Ustawy.

Opiniowany projekt regulaminu zawiera inne przepisy stanowiące powtórzenie lub modyfikację regulacji zawartych w Ustawie. I tak wymienić należy m.in. treść § 5 oraz § 6 projektu regulaminu.

W oparciu o stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r. (sygn. akt: VIII SA/Wa 347/20) stwierdzić należy brak upoważnienia rady gminy do powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Powtórzony przepis ustawy będzie bowiem interpretowany w kontekście regulaminu, w którym go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy, bądź też błędnego przekonania, że kwestionowany przepis regulaminu obowiązuje wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, w sytuacji gdy posiada on charakter powszechnie obowiązujący.

Ponadto projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Przepisy aktów o charakterze powszechnie obowiązującym nie mogą być zmieniane postanowieniami uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Brak bowiem po stronie rady gminy upoważnienia ustawowego do wprowadzania zmian w uregulowaniach rangi ustawowej. Rada w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy, a wszelkie wykroczenia poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe czy przepisy wykonawcze wydane na ich podstawie, czynienie wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzanie lub modyfikowanie kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych, jest niedozwolone.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Zgodnie z art. 19 ust. 2 Ustawy w związku z art. 27c ust. 2 Ustawy, na niniejsze postanowienie służy zażalenie do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w terminie **7 dni** od dnia otrzymania niniejszego postanowienia, za pośrednictwem Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, ul. Chlebowa 4/8, 61-003 Poznań.



Otrzymują:

1. Rada Miasta Konina, pl. Wolności 1, 62-500 Konin;
2. RZT a/a.