



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 kwietnia 2013 r.

Poz. 1884



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-4131.138.2013 Wojewody Lubelskiego

z dnia 8 kwietnia 2013 r.

stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Adamów z dnia 5 marca 2013 roku Nr XXVII/166/2013 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Adamów, w części obejmującej § 5 pkt 1, 5 i 6; § 6 ust. 1 pkt 4, 10, ust. 2 pkt 3 i ust. 3; § 8 ust. 2; § 11; § 12; § 13; § 15; § 16 ust. 1; § 18 – 20; § 23-25; § 26 ust. 1; § 28 ust. 3 – 6; § 29 ust. 1 pkt 3; § 30 ust. 1 i 2; § 33 ust. 3; § 41; § 42 ust. 1 i 3 i § 45 załącznika do uchwały.

Na podstawie Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Adamów z dnia 5 marca 2013 roku XXVII/166/13 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Adamów, w części obejmującej § 5 pkt 1, 5 i 6; § 6 ust. 1 pkt 4, 10, ust. 2 pkt 3 i ust. 3; § 8 ust. 2; § 11; § 12; § 13; § 15; § 16 ust. 1; § 18 – 20; § 23-25; § 26 ust. 1; § 28 ust. 3 – 6; § 29 ust. 1 pkt 3; § 30 ust. 1 i 2; § 33 ust. 3; § 41; § 42 ust. 1 i 3 i § 45 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała podjęta została na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

Uchwała podjęta w wykonaniu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest aktem prawa miejscowego, zaś norma prawna w oparciu o którą została podjęta, zobowiązuje radę do wyczerpania zakresu wskazanego w tym przepisie.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy wskazuje na niezbędne elementy, jakie powinien określać regulamin dotaczania wody i odprowadzania ścieków.

Zgodnie z nim, regulamin powinien określać 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) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;

- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne 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, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 2 ww. ustawy zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w przywołanym przepisie ustawy. Jednocześnie rada gminy nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest obciążona istotnymi wadami prawnymi.

Stosownie do treści § 5 ust. 1 pkt 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, dostawca ma obowiązek zapewnić *„dostawę wody, o jakości odpowiedniej dla wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi”*.

Należy zauważyć, iż zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a mianowicie: ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op 605/06).

Powyższe unormowanie nie określa minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody. Nie określa bowiem ani wymagań dotyczących jakości i ilości dostarczonej wody ani poziomu ciśnienia wody dostarczanej odbiorcom. W szczególności nie można bowiem uznać, aby realizację upoważnienia ustawowego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez dostawcę usług w zakresie dostarczania wody stanowiły postanowienia regulaminu odsyłające do treści zawieranych umów. Brak w regulaminie jasnych i konkretnych unormowań w tym zakresie przesądza o tym, że uchwała narusza prawo w sposób istotny.

W § 5 pkt 5 regulaminu Rada wskazała, że: *„dostawca ma obowiązek zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji.”*

Powyższy obowiązek wynika z treści art. 15 ust. 1 omawianej 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.

Podobnie, unormowanie § 5 ust. 6 regulaminu stanowi powtórzenie obowiązków określonych w art. 15 ust. 3 ustawy, stosownie do którego, koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe - odbiorca usług.

Rada Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały,

w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

W § 6 ust. 1 pkt 4 regulaminu, Rada ustaliła, że odbiorca usług jest zobowiązany do „*korzystania z przyłączy i instalacji w sposób nie powodujący pogorszenia warunków eksploatacji sieci, a w przypadku, gdy przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne nie znajduje się w posiadaniu dostawcy, nadto jego prawidłowego utrzymywania i eksploatacji*”.

Zawarte w § 6 ust. 4 regulaminu kwestie są materia, która winna być rozstrzygana w umowie zwartej między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług i brak jest podstaw prawnych do regulowania ich w uchwale Rady Gminy.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym łącznie.

Z przytoczonego wyżej przepisu ustawy wynika, że istnieje możliwość przeniesienia w drodze umowy odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym łącznie na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Wówczas to przedsiębiorstwo odpowiadałoby za prawidłowe funkcjonowanie posiadanych instalacji i przyłączy, a tym samym rozciągnięta zostałaby jego odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług. Brak podstaw prawnych, aby postanowienia regulaminu wyłączały przewidzianą ustawowo możliwość przeniesienia odpowiedzialności w drodze umowy.

W § 6 ust. 1 pkt 10 regulaminu Rada ustaliła, iż odbiorca usług jest zobowiązany do informowania dostawcy o zmianach stanu prawnego nieruchomości.

Natomiast z § 12 regulaminu wynika, że „*odbiorca usług zobowiązany jest do pisemnego poinformowania dostawcy o każdej zmianie tytułu prawnego do nieruchomości, do której woda jest dostarczana lub, z której ścieki są odprowadzane, pod rygorem obowiązku ponoszenia opłat za pobraną wodę lub odprowadzone ścieki do czasu zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z następcą prawnym odbiorcy usług lub na osobę korzystającą z nieruchomości*”.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, albo z osobą która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W świetle tego zapisu ustawy pozbawione jest podstaw prawnych ustalenie wymogu pisemnego informowania o zmianie tytułu prawnego do nieruchomości (§ 6 ust. 1 pkt 10).

Brak jest również podstaw prawnych do ustalania, w drodze regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, sankcji za naruszenie wprowadzonego przez Radę Gminy zakazu (§ 12 regulaminu).

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje na niezbędne elementy regulaminu. Zgodnie z tym przepisem, Rada Gminy jest władna określić m. in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowe – kanalizacyjne oraz warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług w zakresie dostarczanej wody.

Uchwalony regulamin, jako akt prawa miejscowego nie może natomiast regulować postanowień dotyczących wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależnego wykonania zobowiązania. Postanowienia takie może zawierać jedynie ustawa lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy).

Należy podkreślić zatem, iż organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do nakładania na mieszkańców gminy obowiązków określonych w § 12 regulaminu. Do tego musi bowiem istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 3 regulaminu, odbiorcy usług są zobowiązani „*usunąć na własny koszt awarię przyłącza znajdującego się w ich posiadaniu oraz awarię instalacji wewnętrznej*”.

Nałożenie na odbiorcę usług obowiązku usunięcia awarii przyłącza będącego w jego posiadaniu narusza przepisy art. 6 ust. 3 pkt 3a i art. 7 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisy te stanowią, iż kwestię warunków usuwania awarii powinna regulować umowa, której konieczny zakres wyznacza przepis ustawowy (art. 6 ust. 3) i do której to umowy odsyła art. 7 ust. 6. W pkt 3a przywołanego przepisu ustawodawca zastrzegł zaś, że umowa ta w szczególności zawierać musi postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług.

Kwestie unormowane w § 6 ust. 3 i § 20 ust. 2 regulaminu dotyczące kosztów usuwania awarii oraz naliczania kosztów ponownego uruchomienia sieci wykraczają poza delegację ustawową. Kwestie te stanowią materię regulowaną postanowieniami umownymi i wynikają z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – wyrok WSA w Opolu z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 683/06.

W kontekście powyższego, konieczne jest również wyeliminowanie § 6 ust. 3 regulaminu, który bezpośrednio odnosi się do zakwestionowanego zapisu § 6 ust. 2 pkt 3 regulaminu.

W § 8 ust. 2 regulaminu Rada wskazała, że *„w przypadku, gdy przyłączy nie znajduje się w posiadaniu dostawcy, odpowiedzialność dostawcy za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez dostawcę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, chyba że umowa zawarta między stronami stanowi inaczej”*.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908), w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W § 13 ust. 1 regulaminu Rada wskazała, że *„zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, następuje na wniosek potencjalnego odbiorcy, w przypadku osób fizycznych po przedłożeniu dowodu osobistego”*. *„Dostawca uprawniony jest do pobrania od potencjalnego odbiorcy usług jego danych osobowych, w szczególności: serii i numeru dowodu osobistego, numeru PESEL oraz adresu zameldowania”* (§ 13 ust. 2).

Powyższe unormowanie regulaminu modyfikuje postanowienia art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym 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.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowany). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że *„uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy*.

Praktyka polegająca na wprowadzaniu do przepisów prawa miejscowego postanowień prawa powszechnie obowiązującego, jest niedopuszczalna i narusza prawo. Uchwała nie może bowiem regulować ponownie tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie.

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 8 ust. 2 regulaminu który powielaj treść art. 5 ust. 2 ustawy oraz do § 42 ust. 1 regulaminu, w którym Rada powieliła treść art. 8 ust. 1 ustawy.

W § 13 ust. 3 regulaminu, Rada postanowiła, że: *„zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków uwarunkowane jest również posiadaniem przez potencjalnego odbiorcę usług tytułu prawnego do nieruchomości, której umowa ma dotyczyć, na dowód czego potencjalny odbiorca usług zobowiązany jest przedłożyć dostawcy dokument potwierdzający stan prawny nieruchomości, a jeżeli z dokumentu nie wynika tytuł prawny potencjalnego odbiorcy usług do korzystania z nieruchomości również inny dokument, z którego taki tytuł prawny będzie wynikać”*. *„Umowa o zaopatrzenie w wodę lub*

odprowadzanie ścieków może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jednakże po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci znajdującej się w posiadaniu dostawcy” (§ 15 regulaminu).

W świetle przepisu art. 6 ust. 4 ustawy, umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości jak również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Należy zauważyć, iż ustawa nie uzależnia możliwości zawarcia umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym od wystąpienia szczególnych przesłanek (np. fakt korzystania z przyłączonej nieruchomości) czy zaistnienia przypadku, który uzasadniałby zawarcie umowy z tą osobą. Wskazany przepis ustawy nie różnicuje prawa osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osoby korzystającej z nieruchomości bez uregulowanego stanu prawnego. Według art. 6 ust. 4 ustawy obydwie kategorie osób mają równe prawo zawarcia umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków.

Rada gminy, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie może modyfikować przepisów ustawy upoważniającej jak i innych przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Organ stanowiący gminy jest zobowiązany działać tylko na podstawie i w granicach normy kompetencyjnej. Za bezpodstawną i nieuzasadnioną należy zatem uznać modyfikację zakresu praw adresatów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W § 16 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła o możliwości zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych.

Powyższa regulacja w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 745/06)

Zgodnie z powołanym przepisem ustawy, na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeżeli:

- 1) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, przy wszystkich punktach czerpalnych;
- 2) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą;
- 3) właściciel lub zarządca rozlicza, zgodnie z art. 26 ust. 3, różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;
- 4) właściciel lub zarządca na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;
- 5) właściciel lub zarządca określa warunki utrzymania wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych oraz warunki pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami;
- 6) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerywania dostarczania wody do lokalu rozumie się założenie plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 7) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócania dostaw wody do lokali.

Z powołanego przepisu wynika obowiązek po stronie przedsiębiorstwa zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali (po spełnieniu przesłanek – między innymi złożenia wniosku przez właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych). Co więcej art. 6 ust. 7 ustawy wskazuje, iż 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.

Tymczasem Rada Gminy posługując się sformułowaniem „umowa może być zawarta” w § 16 ust. 1 regulaminu, wprowadziła faktycznie sytuacji fakultatywność zawarcia umowy modyfikując tym samym treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W Oddziale 3 rozdziału 3 regulaminu Rada ustaliła zasady rozwiązywania umów.

Upoważnienie ustawowe dotyczy wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów, tak więc z woli ustawodawcy, poza kompetencjami rady gminy pozostają postanowienia dotyczące rozwiązywania umów. O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, w którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył właśnie warunki wypowiedzenia umowy. Z tych względów za wykraczające poza upoważnienie ustawowe należy uznać postanowienia § 18-20 regulaminu. Jednocześnie wskazane postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Powyższe uwagi dotyczą również § 11 regulaminu, w którym Rada określiła uprawnienia dostawcy do wypowiedzenia umowy.

Jak zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1116/06, określenie warunków i trybu rozwiązywania umowy w regulaminie „wykracza poza ustawowe upoważnienie rady gminy do regulowania tych kwestii w regulaminie, jako akcie normatywnym. Źródłem ustaleń umowy w tym zakresie o świadczenie usług jest wprost art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, dlatego materia ta nie może być normowana w regulaminie, skoro zakres jego regulacji nie może być rozszerzany ponad to, co zostało wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy, zwłaszcza gdy ustawodawca wyraźnie określił w powołanym przepisie zakres dopuszczalnych w regulaminie ustaleń wobec samej umowy o świadczenie usług”.

Przepisami Rozdziału 4 regulaminu, Rada Gminy określiła sposób rozliczeń ilości pobieranej wody i odprowadzania ścieków.

Zdaniem organu nadzoru, zakwestionowane regulacje omawianego Rozdziału zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji określonej w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W § 23 regulaminu, Rada wskazała że „należności z tytułu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków ustala się w szczególności jako sumę opłat oraz iloczynu cen i odpowiadających im ilości dostarczonej wody lub odprowadzonych ścieków”. „Dostawca jest zobowiązany do zakupu i zainstalowania na własny koszt wodomierza głównego, jego utrzymania i legalizacji” (§ 24 regulaminu).

Unormowanie § 23 regulaminu powiela treść przepisu art. § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886), natomiast określony w § 24 regulaminu obowiązek wynika wprost z art. 15 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Praktyka polegająca na wprowadzaniu do przepisów prawa miejscowego postanowień prawa powszechnie obowiązującego, jest niedopuszczalna i narusza prawo. Uchwała nie może bowiem regulować ponownie tego, co zostało już uregulowane w obowiązującej ustawie.

Określony w § 25 ust. 1 regulaminu, sposób dokonywania rozliczeń wynika wprost z § 16 ust. 6 ww. rozporządzenia, w myśl którego, jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy wyłącznie usługę odprowadzania ścieków oraz brak jest urządzenia pomiarowego, ilość ścieków ustala się zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciętnych norm zużycia wody, a w przypadku braku odniesienia w tych normach - jako równą ilości ścieków określonej w umowie.

Natomiast rozliczenie ustalone w § 25 ust. 2 regulaminu wynika z § 16 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym, w zależności od wyposażenia budynków w urządzenia pomiarowe i wodomierze do pomiaru ilości wody bezpowrotnie zużytej, ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań

urządzenia pomiarowego, a w przypadku jego braku - jako równą ilości wody pobranej lub ilości wody pobranej pomniejszonej o ilość wody bezpowrotnie zużytej, określonej zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy.

W przypadku § 26 ust. 1 regulaminu zastosowanie znajdzie art. 27 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług.

Przepisy § 28 ust. 4 i 5 regulaminu powielają treść § 18 rozporządzenia, w myśl którego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza (ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na wniosek odbiorcy usług występuje o sprawdzenie prawidłowości działania wodomierza głównego (ust. 2). W przypadku gdy sprawdzenie prawidłowości działania wodomierza nie potwierdza zgłoszonych przez odbiorcę usług zastrzeżeń, pokrywa on koszty sprawdzenia (ust. 3).

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Postanowienia aktów powszechnie obowiązujących nie mogą być zmieniane ani uzupełniane postanowieniami uchwały Rady Gminy. Regulamin nie może stanowić źródła informacji o obowiązujących przepisach prawa.

W § 28 ust. 3 i 6 regulaminu Rada uregulowała zasady dokonywania rozliczeń za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki, wskazując m.in., iż: „dostawca wystawia fakturę nie później niż 14 dni od daty dokonania odczytu” (ust. 3). *„Zgłoszenie reklamacji od otrzymanej faktury nie wstrzymuje obowiązku uregulowania należności w terminie. W razie uwzględnienia reklamacji, ewentualna nadpłata podlega, wedle wyboru odbiorcy usług, zwrotowi albo zaliczeniu na poczet przyszłych należności”* (ust. 6).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulamin dostarczania wody powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorców, w tym sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Jednocześnie należy podkreślić, iż norma kompetencyjna art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy nie może być interpretowana w oderwaniu od przepisów wykonawczych wydanych na podstawie omawianej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a w szczególności przepisów ww. rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, które szczegółowo reguluje kwestie prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zgodnie z § 17 tego rozporządzenia, odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób (ust. 1). Zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty (ust. 4). W przypadku nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub, na żądanie odbiorcy usług, zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie (ust. 5).

W kontekście powyższego należy zatem uznać, iż regulacje § 28 ust. 3 i 6 regulaminu powielają, a w części również modyfikują, obowiązujące w omawianym zakresie przepisy ww. rozporządzenia.

Tymczasem Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Pomiędzy aktem prawa miejscowego a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź treściowa, istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie

swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, str. 95).

Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 3 regulaminu, wykonanie przyłącza jest poprzedzone wydaniem warunków technicznych, opracowaniem odpowiedniej dokumentacji technicznej i wydaniem pozwolenia na budowę.

Powyższe postanowienie nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach i jest wprowadzone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy). Żaden przepis, w tym art. 19 ust. 2, nie upoważnia rady gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza.

Zgodnie z art. 28 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. W przepisach art. 29 – 30 ustawy, ustawodawca zawarł szereg przypadków, kiedy pozwolenie takie nie jest wymagane – a wystarczające jest wyłącznie dokonanie zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia.

Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia pozwolenia na budowę. Obowiązek taki nie wynika również z prawa budowlanego, bowiem z treści art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy wynika, że budowa przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych nie wymaga pozwolenia na budowę.

W § 30 ust. 1 regulaminu Rada Gminy przyjęła, iż *„dostawca w terminie 21 dni od daty otrzymania prawidłowo wypełnionego wniosku, o którym mowa w § 16 ust. 2 wraz z wymaganymi załącznikami wydaje potencjalnemu odbiorcy usług dokument pod nazwą „Warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej”*.

Przedmiotowy zapis istotnie narusza przepis art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy, w myśl którego warunki przyłączenia do sieci określa rada gminy, w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ustawodawca przyznał radzie gminy wyłączną kompetencję do określenia warunków przyłączenia do sieci, w drodze aktu prawa miejscowego.

Ustawowe upoważnienie do określenia warunków przyłączenia do sieci dla rady gminy nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji innym podmiotom. Zatem upoważnienie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do „określenia dla osoby ubiegającej się o podłączenie nieruchomości dokumentu pod nazwą „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej” nie znajduje oparcia ustawowego i stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do określenia warunków przyłączenia do sieci w drodze aktu prawa miejscowego i nie może delegować tego obowiązku na inny podmiot.

W tym zakresie organ uchwałodawczy przekroczył przysługujące mu kompetencje, na co wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 2 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 524/12, w którym podkreśla, iż *„jak wynika z dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy, to z regulaminu wynikać powinny warunki przyłączenia do sieci. Ustawodawca nie upoważnił jednocześnie organów samorządu terytorialnego w uprawnienia w zakresie określenia treści umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowe, czy też przekazania uprawnień władczych w zakresie regulowanym uchwałą”*.

Przekroczenie delegacji art. 19 ust. 2 ustawy stanowi również przepis § 30 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym *„w razie braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, dostawca w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, o którym mowa w § 16 ust. 2, informuje o tym potencjalnego odbiorcę, wskazując powody uniemożliwiające podłączenie oraz proponowany tok dalszego postępowania”*.

Powyższy zapis narusza postanowienie art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości 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 regulacji ustawowych przedsiębiorstwo ma wyłącznie prawo do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza zgodnie z wydanymi warunkami.

Rada Gminy nie ma natomiast kompetencji do określenia w regulaminie przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

W postanowieniach § 41 ust. 1, 3 i 4 regulaminu, Rada określiła warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody przez dostawcę, w przypadku wystąpienia jej niedoboru.

Powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia art. 19 ust. 2 ustawy, a ponadto wkraczają w materię regulowaną w drodze zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 18pkt 6 ustawy).

W § 41 ust. 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: *„dostawca ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług chyba, że przerwa lub ograniczenie świadczenia usług wynikały z:*

- 1) *działania siły wyższej,*
- 2) *działania lub zaniechania działania osób lub podmiotów, za które dostawca nie ponosi odpowiedzialności, w tym samego odbiorcy usług,*
- 3) *potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych”.*

Zapisy regulaminu dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstwa za wstrzymanie lub ograniczenie świadczenia usług pozostają w rażącej sprzeczności z treścią art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, odsyłającego w kwestii odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy do postanowień umowy. Wskazanymi postanowieniami regulaminowymi Rada bezprawnie wkroczyła w materię zastrzeżoną do ukształtowania w drodze umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

Zakres odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego jest regulowany w Kodeksie cywilnym, a regulacje te mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących i mogą być modyfikowane przez strony w umowie, zaś organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do kształtowania treści stosunków prawnych w tym zakresie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 683/06).

Jednocześnie zapis taki stanowi przykład niedozwolonej klauzuli umownej, zawartej w art. 385³ pkt 1 i 2 w zw. z art. 385¹ Kodeksu cywilnego przez to, że w sposób niezgodny z prawem wyłącza odpowiedzialność przedsiębiorstwa przy ewentualnym dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Sz/866/05).

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 33 ust. 3 regulaminu.

Poza zakres ustawowego upoważnienia z art. 19 ust. 2 ustawy wykracza również regulacja § 42 ust. 3 regulaminu.

Obowiązki informacyjne określone w tym przepisie wynikają z treści ustaw szczegółowych. Regulamin dostarczania wody jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Postanowienia aktów powszechnie obowiązujących nie mogą być zmieniane ani uzupełniane postanowieniami uchwały Rady Gminy. Regulamin nie może stanowić źródła informacji o obowiązujących przepisach. Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Zgodnie z § 45 regulaminu „woda pobrana na cele przeciwpożarowe, na podstawie informacji uzyskanych w oparciu o § 44 oraz woda pobrana na cele publiczne zwolniona jest z opłat”.

Powyższa regulacja jest niezgodna z unormowaniami art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za:

- 1) wodę pobraną z publicznych studni i źródeł ulicznych;
- 2) wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe;
- 3) wodę zużytą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych.

Z powyższego wyliczenia wynika zatem, że to gmina jest zobowiązana do ponoszenia opłat za wodę wykorzystaną na wskazane w tym przepisie cele. Rada Gminy nie może powyższych kwestii regulować w sposób odmienny, w szczególności modyfikować zapisów ustawowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Adamów
- 2) Wójt Gminy Adamów

WOJEWODA LUBELSKI

Jolanta Szolno - Koguc