



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 czerwca 2014 r.

Poz. 2250



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.234.2014 Wojewody Lubelskiego

z dnia 18 czerwca 2014 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/266/14 Rady Gminy Adamów z dnia 16 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części obejmującej § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 10 pkt 2, 6 i 7, § 14 ust. 1, § 15 ust. 3-5, § 16, § 17, § 23, § 24, § 30 ust. 1 oraz § 35 ust. 1 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/266/14 Rady Gminy Adamów z dnia 16 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części obejmującej § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 10 pkt 2, 6 i 7, § 14 ust. 1, § 15 ust. 3-5, § 16, § 17, § 23, § 24, § 30 ust. 1 oraz § 35 ust. 1 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XL/266/14 Rady Gminy Adamów została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 maja 2014 roku.

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

Uchwała wydana w wykonaniu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 ustawy jest aktem prawa miejscowego.

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

Zgodnie z tym przepisem, 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 przez ustawodawcę 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 obowiązku 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 istotne 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 § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„regulamin określa zasady prowadzenia i warunki korzystania z usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, za pomocą urządzeń wodociągowych oraz zbiorowego odprowadzania ścieków za pomocą urządzeń kanalizacyjnych na terenie Gminy Adamów, świadczonych przez Urząd Gminy Adamów, zwany dalej „Dostawcą”.*

W regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Adamów wyraźnie zatem wskazano, iż dotyczy on zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez Gminę Adamów. Regulacja taka jest sprzeczna z art. 19 ustawy ponieważ reguluje działalność tylko jednego „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”.

Z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należy wyprowadzić obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Jak jednolicie przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, ze względu na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 wymienionej ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2006r. II OSK 1322/05, a także wyroki WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010r. II SA/Ol 658/10, WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r. II SA/Bd 660/12, WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013r. II SA/Gl 149/13 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014r., II SA/Wr 824/13).

Nie znajduje zatem podstaw prawnych określenie w regulaminie, że regulamin ten określa zasady prowadzenia i warunki korzystania z usług świadczonych przez Urząd Gminy Adamów.

W rozdziale 2 regulaminu zatytułowanym „Minimalny poziom świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków” Rada zawarła następujące zapisy:

„Dostawca ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, do realizacji dostawy wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody o odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny” (§ 3).

„Dostawca zapewnia w posiadanej sieci odpowiednie ciśnienie wody o wielkości wynikającej z warunków technicznych przyłączenia” (§ 4).

„Parametry ścieków oczyszczonych powinny być zgodne z warunkami pozwolenia wodnoprawnego” (§ 5).

„Jakość wody powinna odpowiadać jakości wody do spożycia przez ludzi, określonej w obowiązujących przepisach” (§ 6).

„Dostawca jest zobowiązany do regularnego informowania Wójta Gminy Adamów o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, nie rzadziej niż raz na pół roku” (§ 7).

Jak wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych, zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w tym: ciśnienia wody i jakości dostarczanej wody (por. m. in. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Op 605/06).

W ocenie organu nadzoru, przytoczone wyżej postanowienia przedmiotowego regulaminu nie określają minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie określają bowiem ani wymagań dotyczących jakości dostarczanej wody ani poziomu ciśnienia wody dostarczanej odbiorcom. Nie można uznać, aby realizację upoważnienia ustawowego w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez dostawcę usług stanowiły postanowienia regulaminu odsyłające do treści obowiązujących przepisów. Brak w regulaminie jasnych i konkretnych unormowań w tym zakresie przesądza o tym, że uchwała narusza prawo w sposób istotny.

Określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo nie można upatrywać również w § 7 uchwały, nakładającym na przedsiębiorstwo obowiązek regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 marca 2013r., II SA/Wr 863/13, *nie sposób uznać, że wypełnienie delegacji ustawowej stanowi zobowiązanie przedsiębiorstwa wod-kan w kontrolowanej uchwale do regularnego informowania Wójta Gminy (...) o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść artykułu 12 ust. 5 ustawy, który nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ogólny obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Chodzi oczywiście o jakość wody faktycznie dostarczanej, a nie tylko o wymagania określone prawem. Wydawać by się mogło, że dla wykonania tego zadania organ wykonawczy powinien być informowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Obowiązek tego rodzaju obciążający przedsiębiorstwo powinien zatem zostać sprecyzowany w zezwoleniu na prowadzenie działalności. W przypadku, gdy działalność prowadzi gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i zezwolenie nie jest udzielane, organ wykonawczy gminy powinien korzystać z ogólnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych przysługujących mu na podstawie ustawy samorządowej (vide Jerzy Rotko Komentarz do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, LEX).*

W § 10 pkt 2 regulaminu Rada postanowiła, że odbiorcy usług zobowiązani są do „montażu i utrzymania zaworów antyskażeniowych, w przypadkach i na warunkach określonych odrębnymi przepisami”

Brak jest podstaw prawnych do zamieszczania tego typu regulacji w regulaminie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Przepisy powszechnie obowiązujące nie posługują się pojęciem „zaworów antyskażeniowych”. Rada gminy powinna używać w aktach prawa miejscowego sformułowań oraz zwrotów jasnych i nie budzących wątpliwości interpretacyjnych.

Jeśli chodzi o obowiązek utrzymania instalacji wodociągowych w stanie uniemożliwiającym wtórne zanieczyszczenie wody, to zgodnie z § 115 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), za każdym zestawem wodomierza głównego od strony instalacji należy zainstalować zabezpieczenie, o którym mowa w § 113 ust. 7 – tj. zabezpieczenie uniemożliwiające wtórne zanieczyszczenie wody, zgodnie z wymaganiami dla przepływów zwrotnych, określonymi w Polskiej Normie dotyczącej projektowania instalacji wodociągowych.

Skoro obowiązek zainstalowania takich urządzeń wynika wprost z przepisu rozporządzenia, to nie może on stanowić materii regulowanej aktem niższego rzędu, jakim jest regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

W § 10 pkt 6 regulaminu nałożono na odbiorcę obowiązek „zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłącza wodociągowego lub instalacji i przyłącza kanalizacyjnego z urządzeniami pomiarowymi włącznie”.

W ocenie organu nadzoru taki zapis regulaminu istotnie narusza art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z powołanym przepisem, 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 włącznie.

Z przepisu tego 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 włącznie na dostawcę usług.

Postanowienie zawarte w § 10 ust. 6 regulaminu wyłącza zaś, dopuszczoną przepisem ustawowym możliwość przeniesienia odpowiedzialności w drodze umowy.

Zgodnie z § 10 ust. 7 regulaminu, odbiorcy usług zobowiązani są do podjęcia działań ograniczających skutki awarii oraz udostępnienia Dostawcy terenu w celu usunięcia awarii lub kontroli działania urządzeń pomiarowych, wodociągowych, kanalizacyjnych i przyłączy.

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia wkraczają w materię przekazaną do ustalenia w drodze umowy zawieranej pomiędzy stronami.

Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług zawiera w szczególności postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług.

Z kolei w art. 7 ustawa stanowi, że osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne mają prawo wstępu na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów (pkt 2) oraz w celu usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi (pkt 6).

Należy zauważyć, że ustawodawca dokonał rozdziału określonych zagadnień pomiędzy regulamin, wydawany przez radę gminy a umowę zawieraną pomiędzy dostawcą i odbiorcą usług.

Jeśli chodzi o kwestie umowne, to zgodnie z przyjętą w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121) zasadą swobody umów, 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.

Jakiegokolwiek ograniczenia w powyższym zakresie mogą wynikać jedynie z regulacji ustawowych.

Takim przepisem jest art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zawierający obligatoryjne elementy umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Do tych elementów ustawodawca zaliczył m. in. postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług.

Skoro zatem warunki usuwania awarii kształtowane są postanowieniami umownymi, to Rada Gminy nie może w tym zakresie stanowić o obowiązkach odbiorcy usług w przyjętym regulaminie, będącym aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z § 14 ust. 1 regulaminu, *wejście w życie nowych taryf nie stanowi zmiany umowy*.

Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie określone w art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Z art. 26 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, iż rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków.

Każdorazowa zmiana taryf będzie pociągała za sobą zmianę rozliczeń należności bez konieczności zmiany umowy w tym zakresie.

Tym samym stanowienie w powyższych kwestiach w regulaminie nie znajduje podstaw prawnych.

W § 15 regulaminu Rada Gminy uregulowała kwestie dotyczące sposobu dokonywania rozliczeń za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki stanowiąc, iż: „*Odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie wskazanym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób*” (ust. 3); „*Zgłoszenie przez odbiorcę zastrzeżeń, co do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty*” (ust. 4); „*W przypadku stwierdzenia nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub na żądanie odbiorcy zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie*” (ust. 5).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulamin dostarczania wody powinien określać 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 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a w szczególności przepisów obowiązującego 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 (Dz. U. Nr 127, poz. 886).

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 § 15 ust. 3 regulaminu powielają obowiązujące w omawianym zakresie przepisy ww. rozporządzenia.

Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wkraczać w kwestie uregulowane już w aktach prawnych wyższego rzędu – ustawach i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Należy w pełni podzielić stanowisko o istnieniu zakazu - odnoszonego także do przepisów stanowionych w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego - ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe lub zawarte w rozporządzeniach i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy (rozporządzenia) i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr1179/98, OSS 2000/1/17).

W § 16 i § 17 regulaminu Rada ustaliła sposób ustalania ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków. Kwestie te reguluje art. 27 ust. 1 i ust. 4-5 ustawy zbiorowym o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Sposób ustalania ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków wynika także z § 16 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia 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.

Powtarzanie zapisów aktów prawnych wyższego rzędu, a także ich modyfikacja, stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w aktach podustawowych nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W rozdziale 6 regulaminu zatytułowanym „Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, postanowiono, że „Dostawca ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeśli przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi” (§ 23 ust. 1); „Zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych w poszczególnych latach, wyznacza wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, opracowany zgodnie z kierunkami rozwoju Gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy” (§ 23 ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia nie wypełniają upoważnienia udzielonego Radzie w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie określają bowiem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Zawarty w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych) po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych.

Kwestionowane zapisy regulaminu nie odpowiadają temu wymogowi.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

Nadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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.

Rada Gminy nie może zatem cedować upoważnienia do określenia warunków technicznych umożliwiających przyłączenie na dostawcę usług (przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne), jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie (§ 23 ust. 1 w powiązaniu z § 19 ust. 1 regulaminu, w którym określono, że dostawca określa warunki przyłączenia).

W świetle przepisów ustawy tylko niespełnienie warunków przyłączenia określonych generalnie przez radę w regulaminie stanowiącym akt prawa miejscowego (bądź brak technicznych możliwości świadczenia usług) może uzasadniać odmowę przyłączenia nieruchomości do sieci.

Za prawidłowe wypełnienie upoważnienia z art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie mogą być także uznane regulacje § 23 ust. 2 przedmiotowego regulaminu stanowiące, że zakres usług w poszczególnych latach wyznacza wieloletni plan rozwoju i modernizacji.

Jak wynika z przepisów ustawy, 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 (art. 15 ust. 1).

Treścią regulaminu nie może być określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach. Poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu „technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, a poza tym są nieprecyzyjne (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r., II OSK 1663/06, LEX nr 315971).

W § 24 regulaminu zamieszczono regulacje stanowiące definicje miejsca wydania rzeczy i miejsca rozdziału sieci.

Regulowanie powyższych kwestii nie mieści się w upoważnieniu ustawowym. Formułując te definicje Rada Gminy w konsekwencji ukształtowała zasady i zakres odpowiedzialności np. w przypadku awarii sieci ingerując tym samym w kwestie, które powinny być przedmiotem klauzul umownych (wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 150/11).

W § 30 ust. 1 regulaminu postanowiono, że odbiorca usług może złożyć pisemną reklamację w terminie 7 dni.

W ocenie organu nadzoru, zakreślenie w regulaminie terminu na zgłaszanie reklamacji nie mieści się w granicach upoważnienia z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Regulamin winien określać standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji. Ograniczenie możliwości złożenia reklamacji przez odbiorcę usług do 7 dni jest sprzeczne z ustanowioną w art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zasadą ochrony interesów odbiorców usług, jak również nie znajduje podstaw prawnych.

W § 35 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że: „Dostawca obciąży Gminę za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe, stosując ceny ustalone w taryfie”.

Zgodnie z art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę pobraną z publicznych studni i źródeł ulicznych, wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe, wodę zużytą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych.

Skoro kwestia obciążenia gminy za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe na podstawie cen i stawek opłat określonych w taryfie została uregulowana w ustawie, to Rada Gminy nie jest uprawniona do stanowienia w tym zakresie. Tym samym należy stwierdzić, że postanowienie § 35 ust. 1 przedmiotowego regulaminu zostało podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Regulamin nie może stanowić źródła informacji o obowiązujących przepisach.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/266/14 Rady Gminy Adamów we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

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

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Adamów
2. Wójt Gminy Adamów