



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność:

- § 1 ust. 2 pkt 3,
- § 2 ust. 3,
- § 9,
- § 10 pkt 3 i 4,
- § 14 ust. 6,
- § 20 ust. 4 we fragmencie: „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”,
- § 21 we fragmencie: „pisemny”,
- § 24 ust. 1 pkt 1 lit. c,
- § 27,
- § 33

uchwały Nr VIII/76/2011 Rady Gminy Czernica z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Czernica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czernica podjęła na sesji w dniu 28 czerwca 2011 r. uchwałę Nr VIII/76/2011 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Czernica.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej:

- § 1 ust. 2 pkt 3 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858 z późn. zm. – zwana dalej ustawą),
- § 2 ust. 3 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 w zw. z art. 7 ustawy,
- § 9 z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 2, art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623),
- § 10 pkt 3 i 4 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 4 ustawy,
- § 14 ust. 6 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 ustawy oraz art. 1, art. 12 i art. 27 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 z późn. zm.),
- § 20 ust. 4 we fragmencie: „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości” z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 4 ustawy,
- § 21 we fragmencie: „pisemny” z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 6 ustawy,

- § 24 ust. 1 pkt 1 lit. c z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 2 i art. 15 ust. 4 ustawy w zw. z art. 385 3 pkt 15 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16. poz. 93 z późn. zm),

- § 27 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy,

- § 33 z istotnym naruszeniem § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886).

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”.

Regulamin jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Uchwalone regulacje powinny znaleźć wielokrotne zastosowanie, ilekroć zaistnieje stan faktyczny odpowiadający hipotezom tych norm. Oznacza to, że przedmiotowy regulamin powinien regulować zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków w sposób generalny, czyli odnoszący się do wszystkich, faktycznych i potencjalnych odbiorców usług, jak również do istniejących i ewentualnie mogących powstać przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 19 ustawy 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 ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączania 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. Dyspozycja tego przepisu zawarta w słowach: „Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym (...)” oznacza, że enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę dziewięć punktów, z których powinien składać się regulamin, obligatoryjnie musi zostać zapisanych w uchwale.

W § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały zdefiniowano „Przedsiębiorstwo” jako Zakład Gospodarki Komunalnej Czernica.

Z art. 19 ust. 1 ustawy wynika, że rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy w drodze aktu prawa miejscowego. Z brzmienia tego przepisu wyprowadzić należy obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców (odbiorców). Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Wynikająca z art. 19 ust. 1 ustawy dyrektywa wskazuje jednoznacznie, iż uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków będzie miał zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców świadczących na terenie gminy usługi w zakresie zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przedmiot regulaminu, jak wynika z art. 19 ust. 2 ustawy, stanowią zagadnienia związane z warunkami, zakresem i trybem świadczeń. Normy prawne regulujące te kwestie znajdują wielokrotne zastosowanie, ilekroć zaistnieje stan faktyczny odpowiadający hipotezom tych norm, co z kolei rozstrzyga o abstrakcyjnym charakterze regulacji prawnej, zamieszczonej w regulaminie. Regulamin powinien zawierać postanowienia odnoszące się także do potencjalnych odbiorców usług, oraz potencjalnych ich dostawców. Tylko w ten sposób uchwała zachowa walor powszechności. Ograniczenie zakresu zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego usługodawcy narusza zatem prawo w sposób istotny. Regulamin nie jest bowiem aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej.

Z powyższych względów należy stwierdzić nieważność § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały. Przyjmując bowiem założenie, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma być aktem o charakterze generalnym,

odnoszącym się do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców i wykonawców usług, konsekwentnie należy stwierdzić nieważność tych zapisów, które konkretyzują przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Nie ma bowiem żadnej podstawy prawnej upoważniającej organ stanowiący gminy do zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków tylko dla określonego przedsiębiorstwa - w tym wypadku Zakładu Gospodarki Komunalnej Czernica. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być każdy przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące tego rodzaju działalność. W związku z powyższym regulamin powinien ustalać reguły, aktualne w przypadku każdego prowadzenia działalności, o jakiej mowa w ustawie. Natomiast kwestionowany regulamin odnosi się do konkretnego przedsiębiorstwa, działającego na terenie Gminy Czernica. Należy więc uznać, iż przyjęte przez Radę Gminy Czernica regulacje zostały w sposób nieuprawniony zawężone do funkcjonowania jednego przedsiębiorstwa w tym zakresie. Naruszono zatem przepis art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, który stanowi delegację do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze generalnym odnoszącym się do faktycznego, jak i potencjalnego kręgu adresatów. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2005 r. III SA/Kr 393/05, z dnia 10 grudnia 2008 r. II SA/Kr 905/08, wyrok NSA z 12 października 2006 r., II OSK 1322/05, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06, Dz. Urz. Woj. Lubus. 2007/3/53).

Mocą § 2 ust. 3 Rada określiła sytuacje, w których pracownicy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego są uprawnieni do wstępu na teren nieruchomości odbiorcy. W pierwszej kolejności należy wskazać, że sytuacje takie określa ustawa w art. 7, a więc Rada nie jest uprawniona do ich określania w ramach regulaminu. O ile sytuacje te pokrywają się z tymi wymienionymi w art. 7 ustawy (co można by potraktować jako powtórzenie ustawowe), o tyle z postanowienia uchwały wynika, że pracownicy przedsiębiorstwa są obowiązani tylko do okazania legitymacji służbowej. Przepis art. 7 ustawy nakazuje okazać obok legitymacji również pisemne upoważnienie, cyt: „Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia , mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu:

- 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
- 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;
- 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo;
- 4) sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci;
- 5) odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 6) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.”.

Zapis § 2 ust. 3 uchwały należy zatem ocenić jako nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawy, co musi być ujmowane w kategorii istotnego naruszenia prawa.

W § 9 uchwały postanowiono: „1. Warunkiem przystąpienia do prac związanych z przyłączeniem nieruchomości do sieci jest pisemne uzgodnienie z Przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót. 2. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci w celu uzyskania pisemnego uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1 przedkłada Przedsiębiorstwu dokumenty, których wykaz Przedsiębiorstwo dołącza do technicznych warunków przyłączenia do sieci. 3. Przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie, o którym mowa w ust. 1 w terminie 30 dni od daty złożenia kompletu dokumentów, o których mowa w ust. 1”.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że Rada Gminy nałożyła na osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości obowiązek uzgodnienia dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia prac oraz kontroli robót. Wprowadzenie takiego obowiązku nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy. W art. 15 ust. 4 ustawy stwierdza się, 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, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Uprawnienie to nie może być zatem ograniczane poprzez wydanie dodatkowych uzgodnień. Skoro bowiem przepis art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to – dostawca usług – nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6. Ustawodawca nie zawiera bowiem w przepisach rangi ustawy delegacji dla konstytuowania w regulaminie nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od warunków określonych w ustawie. Organ Nadzoru sygnalizuje, że Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1309/07, publik. LEX nr 420149 orzekł, że skoro przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków zobowiązuje przedsiębiorstwo wodno – kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to – dostawca usług – nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w tym art. 6 ustawy.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania takiego przyłączenia, a po dokonaniu odbiorze przedsiębiorstwo ma obowiązek zawrzeć stosowną umowę. Do wydania warunków przyłączenia danej nieruchomości do sieci konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku, zawierającego wszelkie informacje dotyczące planowanego przyłącza oraz opis nieruchomości, dołączenie dokumentu określającego stan prawny nieruchomości oraz mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Z woli Rady Gminy Czernica tuż po wydaniu takich warunków przyszły odbiorca musiałby dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w wydanych warunkach przyłączenia. Co więcej, stwierdza się, że dokonanie takiego uzgodnienia jest warunkiem do przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci. Uchwała narzuca więc udział przedsiębiorstwa w dokonywanych pracach przyłączenia do sieci nawet wtedy, gdy przyłączenia takiego dokonuje przyszły odbiorca we własnym zakresie, do czego ma przecież prawo. Po wydaniu przez przedsiębiorstwo warunków przyłączenia do sieci gwarancją jakości ich usług jest dokonywany przez to przedsiębiorstwo odbiór wykonanego przyłącza.

W świetle powyższej regulacji całkowicie nieuzasadnione i sprzeczne z przepisami ustawy jest nałożenie na odbiorcę dodatkowych obciążeń. Należy zauważyć, że z przepisów ustawy wynika możliwość wykonania robót przyłączeniowych przez odbiorcę we własnym zakresie (art. 15 ust. 2 ustawy) a obowiązujące regulacje nie przewidują obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych reguluje ustawa Prawo budowlane. Zgodnie z art. 30 ust. 1 tej ustawy zgłoszenia właściwemu organowi wymaga, budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 (przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych) z zastrzeżeniem art. 29a, a więc z uwzględnieniem wymogu sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przy czym do budowy tej stosuje się przepisy prawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Wobec powyższego całkowicie nieuzasadnione i sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym jest nałożenie na odbiorcę wymagań, jak we wskazanych wyżej przepisach uchwały. Radzie Gminy nie przysługują również uprawnienia do kształtowania procedury poprzedzającej rozpoczęcie prac budowlanych.

W § 10 uchwały określone zostały przesłanki przyłączenia do sieci: „Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do istniejącej sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie jeżeli:

1. nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług,
2. jeśli przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi technicznymi warunkami przyłączenia do sieci,
3. dana nieruchomość nie jest przeznaczona w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę,

4. osoba ta nie uiściła należnych kwot na rzecz podmiotu, który wybudował sieć, w przypadku gdy podmiotem tym nie była Gmina.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy: „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.”.

Tym samym uznać należy, że przesłanki przyłączenia określone w § 10 pkt 1 i 2 uchwały pokrywają się z przesłankami ustawowymi. Natomiast w § 10 pkt 3 i 4 uchwały zamieszczone zostały dodatkowe warunki, od których miałyby być uzależnione przyłączenie do sieci. Podkreślenia wymaga fakt, że jedyne warunki przyłączenia do sieci to spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie oraz istnienie technicznych możliwości świadczenia usług.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. (sygn. akt II OSK 431/08, Lex nr 490093): „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 gminnym oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawowe "warunki przyłączenia określone w regulaminie" nie mogą być interpretowane dowolnie, w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy i co gorsza - w sposób niekorzystny dla odbiorców wody i zainteresowanych odprowadzeniem ścieków.”.

Odnosząc się do treści § 10 pkt 3 uchwały, należy wskazać, że ani cytowany art. 15 ust. 4 ustawy, ani też art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), nie uzależniają przyłączenia nieruchomości do sieci od jej przeznaczenia wynikającego ze studium czy planu miejscowego. Wedle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na właścicielu nieruchomości ciąży obowiązek jej przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Jeśli zatem na terenie danej nieruchomości powstają nieczystości ciekłe, to jej właściciel ma obowiązek przyłączenia jej do sieci kanalizacyjnej (z wyjątkami określonymi w tym przepisie). Co do przyłączenia do sieci wodociągowej – jeśli nieruchomość przeznaczona jest np. na cele rolne, a istnieje techniczna możliwość świadczenia usług wodociągowych i wykonano przyłącze zgodnie z wydanymi warunkami technicznymi, to również taka nieruchomość zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy może być przyłączona do sieci. Jeśli zaś nieruchomość nie jest przeznaczona pod zabudowę, ale taki jest faktyczny sposób korzystania z niej, to przedsiębiorstwo nie może odmówić jej podłączenia do sieci, gdyż byłoby to nieuzasadnione pozbawienie dostępu do podstawowego dobra, jakim jest woda.

Jeśli zaś chodzi o zapisy § 10 pkt 4 uchwały, to również uzależnienie podłączenia do sieci od uiszczenia opłat za jej wybudowanie jest nieuprawnione w kontekście art. 15 ust. 4 ustawy. Wszelkie ewentualne kwestie rozliczeń powinny być uregulowane w umowie o wybudowanie sieci, zaś ewentualne roszczenia wynikłe z tej umowy jako mające charakter cywilnoprawny rozstrzygać będą sądy powszechne. Podłączenie do sieci nie może zaś być uzależniana do wyniku takiego rozstrzygnięcia.

Wedle § 14 ust. 6 uchwały: „Przed zasypaniem przyszły Odbiorca powinien także wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w technicznych warunkach przyłączenia do sieci, w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarcza się do Przedsiębiorstwa, a drugi do właściwego organu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej”.

Tym samym na odbiorcę nałożono obowiązek aktualizacji dokumentacji dotyczącej sieci uzbrojenia terenu, znajdującej się w dyspozycji Gminy i starostwa powiatowego. Tymczasem zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne: „Wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych jest obowiązany zgłosić do organów, o których mowa w art. 40 ust. 3, prace przed przystąpieniem do ich wykonania, a po wykonaniu prac przekazać powstałe materiały lub informacje o tych materiałach do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”, oraz art. 27 tej samej ustawy: sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji (ust. 1). Inwestorzy są obowiązani: 1) uzgadniać usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami; 2) zapewnić wyznaczenie, przez jednostki uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, usytuowania obiektów budowlanych wymagających

pozwolenia na budowę, a po zakończeniu ich budowy - dokonanie geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenie związanej z tym dokumentacji (ust. 2). Geodezyjne pomiary powykonawcze sieci podziemnego uzbrojenia terenu, układanej w wykopach otwartych, należy wykonać przed ich zakryciem (ust. 3). Postanowienia § 14 ust. 6 uchwały powtarzają zatem unormowania wynikające ze wskazanej wyżej ustawy z modyfikacją w zakresie obowiązku dostarczenia operatu geodezyjnego usługodawcy. Ponadto podkreślić należy, że zgodnie z art. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego to ustawa reguluje m.in. sprawy dotyczące geodezji i kartografii (art. 1 pkt 1) oraz inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia terenu (art. 1 pkt. 4).

W § 20 ust. 4 uchwały Rada zapisała: „Umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości.”

Tymczasem zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy umowa taka może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca nie zastrzega zatem konieczności wykazania szczególnego uzasadnienia do wniosku o zawarcie umowy wobec osoby, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Kwestionowany fragment przepisu § 20 ust. 4 uchwały modyfikuje zatem regulację ustawową, wprowadzając dodatkowe, niewynikające z ustawy rygory zawarcia omawianej umowy.

Na mocy § 21 uchwały: „Umowa jest zawierana z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych.”

Jak stanowi art. 6 ust. 6 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 przerwania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerwania 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.”

Wedle zapisu zawartego w § 21 uchwały Rada ustaliła, iż przedmiotowy wniosek złożony być winien w formie pisemnej. Rada zmodyfikowała zatem przesłankę, na podstawie której przedsiębiorstwo obowiązane jest zawrzeć umowę z osobą korzystającą z lokalu. Żaden przepis prawa nie przyznaje Radzie takiej kompetencji. Omawiany zapis uchwały zawęził w niedopuszczalny sposób formę złożenia wniosku przez właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż Rada rzeczonym zapisem w istotny sposób naruszyła prawo.

W § 24 uchwały postanowiono o przesłankach rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo. W § 24 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały czytamy, że przedsiębiorstwo może rozwiązać umowę z „innych przyczyn niezależnych od Przedsiębiorstwa uniemożliwiających dalsze świadczenie usług na rzecz Odbiorcy”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że regulamin przewiduje możliwość rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z nieokreślonych bliżej przyczyn.

Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 1 ustawy jako jej cele wskazuje zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, a także ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Wynika stąd, że interes odbiorców jest jednym z przedmiotów regulacji ustawy. Jest to zrozumiałe ze względu na niezastępowalność dobra jakim jest woda oraz charakter tego rynku, który ogranicza wybór dostawcy wody lub odbiorcy ścieków.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo dostarcza wodę w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem. Poza tym dostawa wody i odprowadzanie ścieków muszą być zorganizowane w sposób ciągły i niezawodny, zapewniający należytą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Stosunki między przedsiębiorstwem, działającym na podstawie zezwolenia wydanego przez organ zarządzający gminą (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), a kontrahentem regulują umowy, zawierane na podstawie wzorca zgodnego z regulaminem uchwalanym przez radę gminy (tak w uzasadnieniu Sąd Najwyższy - Izba Cywilna w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CK 185/2003, publik. w OSNC 2004/10, poz. 162). Regulamin ten określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w szczególności szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (art. 19 ust. 2 ustawy). Jednak regulamin ten musi uwzględniać podstawowe systemowe rozwiązania zawarte w ustawie. Zgodnie z ustawą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (art. 6 ust. 2 ustawy). Umowa ta zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (art. 6 ust. 3 ustawy). 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 (art. 15 ust. 4 ustawy). Zaprzeczeniem tychże zasad byłaby możliwość rozwiązania przez przedsiębiorstwo zawartej umowy z jakichkolwiek przyczyn.

Regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy), a więc wprowadza reguły, w oparciu o które zostaną zawarte konkretne umowy z odbiorcami usług. Tym samym przepisy regulaminu muszą być zgodne z regulacjami kodeksu cywilnego, dotyczącymi zawierania umów. Zasada swobody zawierania umów została natomiast ograniczona przepisami prawa publicznego. Skoro ustawa nakazuje chronić interesy odbiorców i nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek przyłączania do sieci oraz obowiązek zawierania umów, to wprowadzenie do regulaminu prawa rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo z bliżej nieoznaczonych przyczyn, narusza powyższe systemowe regulacje ustawy. Bez ważnej przyczyny odbiorca byłby pozbawiony dostępu do elementarnego dobra, jakim jest woda.

Ograniczenie zasady swobody zawierania umów wynika w tym przypadku z zamieszczenia postanowienia przewidującego możliwość rozwiązania umowy bez podania przyczyn, co należałoby kwalifikować jako klauzulę abuzywną z art. 385 § 3 pkt 15 Kodeksu cywilnego, gdzie przyjęto, że *w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności zastrzegają dla kontrahenta konsumenta uprawnienie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony, bez wskazania ważnych przyczyn i stosownego terminu wypowiedzenia*. Klauzula ta jest objęta domniemaniem abuzywności co oznacza, że dopiero w razie wątpliwości będzie ona uznana za niedozwoloną. Używanie tych klauzul nie jest więc zakazane. Należy zwrócić uwagę, że kontrola wykonywana przez organ nadzoru ma charakter abstrakcyjny – nie jest badana konkretna umowa, ale akt prawa miejscowego, jakim jest badany regulamin. Akt ten, jako powszechnie obowiązujący, będzie bezwzględnie i jednostronnie kształtował treść przyszłych wzorców umownych i oraz samych umów. Jego postanowienia nie będą mogły być renegotjowane przy zawieraniu umowy. W sytuacji więc, gdy strona przyszłej umowy – odbiorca usług – przy jej zawieraniu nie ma żadnego wpływu na jej treść wynikającą z uchwalonego regulaminu, narzucającego niekorzystne dla niej rozwiązanie uznać należy, że sam regulamin narusza powołany wyżej przepis Kodeksu cywilnego.

Przyznanie przedsiębiorstwu wodociągowo – kanalizacyjnemu prawa wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, nieograniczonego żadnymi konkretnymi warunkami co do przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, narusza w sposób istotny prawo.

Jak postanowiono w § 27 uchwały: „1. Umowa wygasa w przypadku:

- 1) śmierci Odbiorcy usług będącego osobą fizyczną,

- 2) utraty przez Odbiorcę prawa do korzystania z nieruchomości,
- 3) zakończenia postępowania upadłościowego w celu likwidacji lub likwidacyjnego strony będącej przedsiębiorcą,
- 4) utraty przez Przedsiębiorstwo zezwolenia na prowadzenie działalności.

2. Umowa zawarta z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym, wygasa poza przyczynami wskazanymi w ust. 1, również w razie wygaśnięcia umowy zawartej przez Przedsiębiorstwo z właścicielem lub zarządcą nieruchomości, w której znajduje się lokal.”.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy: „Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.”.

Tak więc kwestie trwałości umowy powinna rozstrzygać sama umowa, Rada Gminy nie jest zaś upoważniona do stanowienia w tej materii w ramach regulaminu.

Umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków jest umową o świadczenie usług, a w oparciu o art. 750 Kodeksu cywilnego stosuje się do niej przepisy o zleceniu. Tym samym kwestię jej trwałości rozstrzyga również Kodeks cywilny. Jeśli chodzi o przesłankę śmierci odbiorcy, to zgodnie z art. 747 Kodeksu cywilnego w braku odmiennej umowy zlecenie nie wygasa ani wskutek śmierci dającego zlecenie, ani wskutek utraty przez niego zdolności do czynności prawnych. Jeżeli jednak, zgodnie z umową, zlecenie wygasło, przyjmujący zlecenie powinien, gdyby z przerwania powierzonych mu czynności mogła wyniknąć szkoda, prowadzić te czynności nadal, dopóki spadkobierca albo przedstawiciel ustawowy dającego zlecenie nie będzie mógł zarządzić inaczej. Tak więc zasadą jest, że zmiana odbiorcy nie powoduje wygaśnięcia umowy o świadczenie usług, a odmienną regulację mogą wprowadzić jedynie strony w drodze umowy przez siebie zawartej.

Wedle § 33 uchwały: „W przypadku stwierdzenia niesprawności wodomierza głównego, ilość dostarczonej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie trzech miesięcy poprzedzających stwierdzenie niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego.”.

Zapis § 33 regulaminu modyfikuje treść § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków poprzez pominięcie możliwości ustalenia ilości dostarczonej wody, w razie braku możliwości jej ustalenia na podstawie średniego zużycia wody w okresie trzech miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, na podstawie iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.

Zgodnie z § 18 ust. 1 ww. rozporządzenia 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. Zapis ten jest zatem szczegółową i konkretną regulacją, nie dopuszczającą możliwości odmiennego uregulowania tej kwestii w umowie czy regulaminie. Ma więc charakter przepisu bezwzględnie obowiązującego (zob. wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2011r., sygn. akt II SA/Lu 150/11).

Każdorazowo modyfikacja przepisu ustawowego oceniana musi być jako istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Iłona Antoniszyn - Klik