



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6402



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.122.15.2013.RJ1

Wrocław, dnia 5 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Stara Kamienica Nr XLVI.298.2013 z dnia 30 października 2013 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

uzasadnienie

Na sesji dnia 30 października 2013 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858 z późn. zm.), Rada Gminy Stara Kamienica podjęła uchwałę Nr XLVI.298/2013 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Stara Kamienica z dnia 05 listopada 2013 r. nr RG 0007.46.2013 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 08 listopada 2013 r. Po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego uchwała weszła w życie.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Z kolei w ustępie 2 artykułu 19 ustawodawca postanowił, że 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.

Powyższe oznacza, że przyznana Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy określa zakres zagadnień wpływających na kształt praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego i odbiorcy usług wymagających uregulowania w akcie wykonawczym jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązkiem Rady jest z kolei pełna realizacja ww. upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres uprawnień przekazanych przez ustawodawcę.

Zdaniem organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę Rada nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy i nie określiła minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wprawdzie w treści Regulaminu Rada wprowadziła rozdział zatytułowany minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jednakże, w ocenie organu nadzoru ani regulacje rozdziału 2 niniejszej uchwały, ani też inne jej zapisy, nie pozwalają na zakwalifikowanie ich jako określające minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

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

W § 4 Rada postanowiła, że poziom świadczonych usług przez Przedsiębiorstwo w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa zezwolenie, o którym mowa w § 2 oraz pozwolenie wodnoprawne wydane na podstawie odrębnych przepisów.

W § 5 Rada wskazała, że:

- minimalną i maksymalną ilość dostarczanej wody może określać Umowa o zaopatrzenie w wodę zawarta z Odbiorcą. Umowa winna także określać maksymalne ilości oraz dopuszczalny poziom zanieczyszczeń dostarczanych ścieków wynikający z posiadanych przez Przedsiębiorstwo technicznych i technologicznych możliwości ich oczyszczenia (**ust. 1**),

- wymagane ciśnienie wody określają przepisy szczegółowe, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (**ust. 2**),

- woda do spożycia przez ludzi winna odpowiadać jakościowo wymaganiom określonym przez Ministra właściwego ds. zdrowia (**ust. 3**),

- dopuszczalne zanieczyszczenia ścieków przemysłowych oraz warunki ich wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych regulują przepisy odrębne (**ust. 4**),

- zabrania się wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych: 1) odpadów stałych, które mogą powodować zmniejszanie przepustowości przewodów kanalizacyjnych, 2) odpadów płynnych niemieszających się

z wodą, 3) substancji palnych i wybuchowych, 4) substancji żrących i toksycznych, 5) odpadów i ścieków z hodowli zwierząt, 6) ścieków zawierających drobnoustroje chorobotwórcze (**ust. 5**).

Paragraf 6 stanowi natomiast, że przedsiębiorstwo jest obowiązane do regularnego pisemnego informowania Wójta Gminy Stara Kamienica o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (ust. 1) oraz, w przypadku nieprzewidzianej, znacznej zmiany w jakości wody, informację o której mowa w ust. 1 Przedsiębiorstwo podaje niezwłocznie (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis § 4 Regulaminu nie może zostać uznany za wypełniający dyspozycję art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W treści § 4, Rada, stanowiąc w przedmiocie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, odesłała do treści zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz do treści decyzji administracyjnej w przedmiocie pozwolenia wodnoprawnego. Niewątpliwie działanie takie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Ustawodawca w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy wyraźnie bowiem zastrzegł, że regulacja dotycząca minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jest obligatoryjnym elementem regulaminu. Odsyłanie zatem w tym zakresie do innych aktów prawnych, nie tylko wykracza poza kompetencję Rady, ale nadto narusza uprawnienia tych podmiotów, które do wydawania stosownych aktów zostały upoważnione (poprzez wskazywanie zakresu regulacji tych aktów). Trzeba bowiem zauważyć, że zarówno zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, jak i pozwolenie wodnoprawne, wydawane są w formie decyzji administracyjnej przez odpowiednie organy administracyjne. Dodatkowo decyzje administracyjne będąc jednostronnymi rozstrzygnięciami o prawach i obowiązkach konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie, nie mogą mieć zastosowania w sposób generalny i abstrakcyjny, jak to czyni akt prawa miejscowego jakim jest przedmiotowa uchwała. Powyższe wskazuje, iż jeden z elementów regulaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy nie został prawidłowo określony, a obecna w tym zakresie regulacja regulaminu tj. § 4, § 5 i § 6 wymagania tego w żaden sposób nie spełnia.

Ponadto art. 18 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa już co powinno zawierać w szczególności zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Pomimo, iż tak unormowany zakres przedmiotowy tego zezwolenia posiada charakter otwarty (na co wskazuje użycie słowa „w szczególności”), i tym samym może zawierać także inne elementy, to jednak Rada Gminy nie jest władna do uzupełnienia tego zakresu, skoro wskazane zezwolenie jest wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy). Podobnie przepis art. 128 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.) wskazuje już poszczególne elementy, jakie powinno zawierać pozwolenie wodnoprawne. Artykuł 127 tej ustawy mówi, że pozwolenie jest wydawane w formie decyzji, natomiast art. 140 określa organ właściwy do jego wydawania. Stwierdzić zatem należy, że Rada Gminy nie posiada kompetencji do uzupełniania i wskazywania zakresu przedmiotowego w/w aktów administracyjnych, który to zakres został szczegółowo określony w art. 18 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 128 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne.

Należy ponadto zauważyć, że kwestie dotyczące poziomu świadczonych usług przez Przedsiębiorstwo w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa również umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, o czym stanowi art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy.

W tym stanie rzeczy zapis § 4 Regulaminu nie może zostać uznany za określenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Podobnie jako określenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może zostać uznane:

1) wskazanie kwestii podlegających uregulowaniu w treści umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, co miało miejsce w § 5 ust. 1 uchwały - wbrew ustaleniom Rady wynikającym z § 5 ust. 1 uchwały, umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, 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 kana-

lizacyjnych 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.

Wskazane przez Radę elementy umowy są zatem nie fakultatywne, na co wskazywało sformułowanie „może określać”, ale obligatoryjne, o czym stanowi wprost art. 6 ust. 3 ustawy;

2) odesłanie do przepisów szczegółowych w zakresie wymaganego ciśnienia wody, wymagań jakościowych dotyczących wody przeznaczonej do spożycia oraz dopuszczalnego zanieczyszczenia ścieków przemysłowych oraz warunków ich wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych (§ 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały) – zdaniem organu nadzoru nie można mówić o stanowieniu w zakresie minimalnego poziomu usług poprzez odesłanie do regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu. Twierdzenia organu nadzoru w tym zakresie znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 344/2007, nie stanowią o minimalnym poziomie usług postanowienia (...) odsyłające do treści zawieranej między stronami umowy oraz powszechnie obowiązujących aktów prawnych, tj. 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.), rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 203, poz. 1718);

3) określenie wynikających wprost z ustawy zakazów dotyczących wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych określonego rodzaju odpadów (§ 5 ust. 5) - wprowadzając w treści Regulaminu ww. zapis § 5 ust. 5 Rada dokonała modyfikacji art. 9 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 ustawy, zabrania się wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych: 1) odpadów stałych, które mogą powodować zmniejszenie przepustowości przewodów kanalizacyjnych, a w szczególności żwiru, piasku, popiołu, szkła, wycieczyn, drożdży, szczeciny, ścinków skór, tekstyliów, włókien, nawet jeżeli znajdują się one w stanie rozdrobnionym; 2) odpadów płynnych niemieszających się z wodą, a w szczególności sztucznych żywic, lakierów, mas bitumicznych, smół i ich emulsji, mieszanin cementowych; 3) substancji palnych i wybuchowych, których punkt zapłonu znajduje się w temperaturze poniżej 85 °C, a w szczególności benzyn, nafty, oleju opałowego, karbidu, trójnitrotoluenu; 4) substancji żrących i toksycznych, a w szczególności mocnych kwasów i zasad, formaliny, siarczków, cyjanków oraz roztworów amoniaku, siarkowodoru i cyjanowodoru; 5) odpadów i ścieków z hodowli zwierząt, a w szczególności gnojówki, gnojowicy, obornika, ścieków z kiszonek; 6) ścieków zawierających chorobotwórcze drobnoustroje pochodzące z: a) obiektów, w których są leczeni chorzy na choroby zakaźne, b) stacji krwiodawstwa, c) zakładów leczniczych dla zwierząt, w których zwierzęta są leczone stacjonarnie na choroby zakaźne, d) laboratoriów prowadzących badania z materiałem zakaźnym pochodzącym od zwierząt.

Abstrahując od tego, że wobec ustawowo określonego katalogu odpadów, które nie mogą być wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych Rada nie była władna do stanowienia w tym zakresie, to w przedmiotowej uchwale Rada rozszerzyła katalog odpadów, które nie mogą być wrzucane do urządzeń kanalizacyjnych. Jak wynika bowiem z art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy, zakaz wrzucania do urządzeń kanalizacyjnych obejmuje nie wszystkie substancje palne i wybuchowe, ale tylko te, których punkt zapłonu znajduje się w temperaturze poniżej 85 °C. Podobnie, zakaz ten obejmuje nie wszystkie ścieki zawierające drobnoustroje chorobotwórcze, ale tylko te, które pochodzą z miejsc wskazanych w art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo nie można upatrywać również w § 6 ust. 1 Regulaminu, nakładającym na przedsiębiorstwo obowiązek regularnego informowania o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także w § 6 ust. 2 Regulaminu, określającym kiedy obowiązek ten powinien być wykonany niezwłocznie.

Jak wynika wprost z art. 12 ust. 5 ustawy, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Rada w treści § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu dokonała zatem modyfikacji art. 12 ust. 5 ustawy.

Ustawodawca w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy wyraźnie wskazał, że regulamin musi zawierać unormowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Brak w regulaminie unormowań, które mogą zo-

stać zakwalifikowane jako określenie ww. minimalnego poziomu świadczonych usług przesądza o tym, iż zaskarżona uchwała nie wypełnia normy kompetencyjnej, a tym samym narusza prawo w sposób istotny i zasadne jest orzeczenie o jej nieważności w całości.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że posłużenie się w art. 19 ust. 2 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 tym przepisie. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu przedmiotowego regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć.

Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy. 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r. II SA/GI 565/2008).

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdzając w wyroku z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/2007, że posłużenie się w art. 19 ust. 2 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 tym przepisie. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania oceny, które kwestie z zakresu przedmiotowego regulaminu należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć bądź nakazać ich stosowanie w oparciu o ustawę.

Działanie takie nie może zostać uznane za następujące na podstawie i w granicach prawa, do czego Rada była zobligowana na podstawie art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru niewypełnienie dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, zobowiązującej do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obejmującego wyraźnie wskazany zakres przedmiotowy, czyni zasadnym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Abstrahując od powyższego ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że również poszczególne regulacje tej uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

W § 7 ust. 2 i ust. 4 uchwały, w ramach określania szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami, Rada stanowiła w zakresie podmiotów uprawnionych do zawarcia z Przedsiębiorcą umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Rada w **§ 7 ust. 2** wskazała, że umowa, o której mowa w ust. 1, 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. Z kolei w **§ 7 ust. 4** Rada postanowiła, że umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości.

Z kolei w **§ 16 ust. 4** (błędnie oznaczonym jako ust. 3), stanowiąc odnośnie warunków przyłączenia do sieci, Rada wskazała, że w uzasadnionych przypadkach Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W **§ 16 ust. 2** Rada wprowadziła zapis, zgodnie z którym z wnioskiem o przyłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci.

Sam katalog podmiotów, z którymi może zostać zawarta ww. umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków został określony w art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym umowa, o której mowa w ust. 1, 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.

Powyższe oznacza, że wprowadzając w § 7 ust. 4 obowiązek uprawdopodobnienia przez osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym faktu korzystania z tej nieruchomości, Rada wprowadziła obowiązek spełnienia przez tą osobę dodatkowego, nieprzewidzianego przez ustawodawcę, warunku w postaci uprawdopodobnienia faktu korzystania z tej nieruchomości. Tym samym zamieszczając

w treści § 7 ust. 4 fragment w brzmieniu „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości” Rada dokonała modyfikacji art. 6 ust. 4 ustawy.

Co więcej, również z brzmienia § 16 ust. 4 uchwały wynika, że tylko w wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest podpisanie umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza 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.

Ustawodawca możliwość przyłączenia do sieci uzależnia zatem od spełnienia przesłanek określonych w przedmiotowym regulaminie oraz samego istnienia technicznych możliwości świadczenia usług.

Jak wskazano, 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, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Skoro zatem ustawodawca dopuścił możliwość zawarcia umowy o dostarczanie wody przez osobę, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, to osoba ta ma prawo żądać wydania zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci, które stanowi warunek sine qua non zawarcia takiej umowy. Stwierdzenia wymaga zatem, że określone w art. 15 ust. 4 ustawy warunki przyłączenia do sieci dotyczą zarówno osoby, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, jak i osoby, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, brak jest zatem podstaw prawnych do dopuszczania przez Radę możliwości wyrażenia zgody na przyłączenie do sieci osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zapis regulaminu, który ogranicza możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do "uzasadnionego przypadku", narusza prawo w sposób istotny.

Tym samym, skoro ustawa precyzyjnie określa z kim może być zawarta umowa, Rada nie jest władna do modyfikowania przepisów ustawowych w postanowieniach regulaminu.

W przedmiotowej sprawie, w przypadku gdyby nie zachodziły podstawy do orzeczenia o nieważności uchwały w całości, stwierdzeniu nieważności podlegałyby § 7 ust. 4 we fragmencie „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”, § 16 ust. 2 i § 16 ust. 4. Orzeczenie o nieważności wyłącznie § 16 ust. 4 skutkowałoby bowiem pozostawieniem w treści uchwały zapisu ograniczającego katalog podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci wyłącznie do podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 7 ust. 4 we fragmencie „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”, § 16 ust. 2 oraz § 16 ust. 4 uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 6 ust. 4 i art. 15 ust. 4 ustawy.

W poszczególnych zapisach przedmiotowej uchwały, stanowiąc odnośnie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, Rada wskazywała jakiego rodzaju zapisy powinny zostać zawarte w treści umowy na dostarczanie wody i odbiór ścieków. I tak:

- w **§ 7 ust. 7** Rada wskazała, że umowa winna w szczególności zawierać postanowienia określone w art. 6 ust. 3 Ustawy oraz wskazywać miejsce publikacji Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,

- w **§ 10 ust. 1** Rada zobligowała Przedsiębiorstwo do określenia w umowie cyklu rozliczeń obowiązujących Odbiorców usług w zależności od lokalnych warunków technicznych i ekonomicznych świadczenia usług, a także postanowień określonych w odrębnych przepisach prawnych oraz skutków niedotrzymania terminu zapłaty,

- w **§ 15** Rada postanowiła, że warunki prowadzenia rozliczeń za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków określone są w zawartej Umowie,

- w § 29 Rada zobligowała Przedsiębiorstwo do zawarcia w treści umowy zasad przysługiwania obniżki cen za dostarczaną wodę w przypadku stwierdzenia obniżenia jakości wody.

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.

Powyższe oznacza, że Rada nie była władna do stanowienia, że umowa, oprócz postanowień wynikających z art. 6 ust. 3 ustawy, powinna wskazywać miejsce publikacji Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Podobnie, Rada nie była uprawniona do wskazywania innych ww. zagadnień, które muszą zostać uregulowane w treści umowy. W treści umowy określaniu podlegają również warunki świadczenia usług oraz sposób i terminy wzajemnych rozliczeń.

Co więcej, powyższe oznacza również, że o ile ustawa określa minimalne, obligatoryjne elementy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, o tyle dopuszcza jednocześnie zawarcie w jej treści dodatkowych zapisów. Tym samym to przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, które będzie zawierało umowę na dostarczanie wody i odbiór odpadów, będzie zobligowane do zawarcia w treści umowy postanowień wyczerpujących zakres art. 6 ust. 3 ustawy i ewentualnego zawarcia w jej treści dodatkowych, innych postanowień. Zgodnie bowiem z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), 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 oznacza, że Rada nie jest władna do regulowania w treści regulaminu kwestii, które podlegają określeniu w treści umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym i odbiorcą usług.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie § 7 ust. 7 we fragmencie „oraz wskazywać miejsce publikacji Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, § 10 ust. 1, § 15 i § 29 uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 7 ust. 6 Rada postanowiła, że Przedsiębiorstwo ma prawo wypowiedzieć Umowę właścicielowi lub zarządcy budynku wielolokalowego, jeżeli w trakcie jej obowiązywania wystąpią warunki uniemożliwiające jej spełnienie, w szczególności warunki uniemożliwiające ustalenie należności za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki dla poszczególnych Odbiorców usług w tym budynku, w terminie określonym w Umowie.

Podobnie w § 8 ust. 3 Rada wskazała, że w przypadku określonym w art. 8 ust. 1 ustawy, Przedsiębiorstwo, niezależnie od uprawnień przewidzianych w § 25 Regulaminu, może wypowiedzieć Umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia.

W § 8 ust. 4 postanowiono natomiast, że umowa wygasa w przypadkach: 1) śmierci Odbiorcy, 2) zmiany Odbiorcy, 3) utraty przez Przedsiębiorstwo zezwolenia do prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków.

W § 8 ust. 5 Rada z kolei wskazała, że rozwiązanie lub wygaśnięcie Umowy skutkuje zastosowaniem przez Przedsiębiorstwo środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług przez Odbiorcę.

Jak wskazano, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Na mocy art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, Przedsiębiorstwo zobligowane jest do zawarcia w treści umowy zapisów dotyczących sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń.

W tym miejscu wskazania wymaga, że 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 zawartej przez siebie umowy.

Powyższe oznacza, że Rada uchwalając przedmiotowy Regulamin nie była władna do stanowienia w zakresie przesłanek uzasadniających wypowiedzenie umowy przez Przedsiębiorstwo, przesłanek, których wystąpienie skutkuje wygaśnięciem umowy czy też skutków rozwiązania albo wygaśnięcia umowy.

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

Ponadto, jak wynika z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, w treści regulaminu Rada zobowiązana była do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Upoważnienie to nie obejmuje natomiast określenia warunków i trybu rozwiązywania umów czy też przesłanek wygaśnięcia zawartych umów albo skutków tych zdarzeń.

Dodatkowego wskazania wymaga, że w treści § 8 ust. 3 Rada odesłała do zapisu § 25 uchwały. Tymczasem w § 25 Rada postanowiła, że odbiorca usług zobowiązany jest do natychmiastowego powiadamiania Przedsiębiorstwa o wszelkich: 1) stwierdzonych uszkodzeniach wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, w tym o zerwaniu plomb, 2) zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej, które mogą mieć wpływ na działanie sieci.

Należy zatem zauważyć, że odesłanie to jest bezprzedmiotowe. Regulacja § 25 dotyczy bowiem określonych obowiązków odbiorcy usług, a nie uprawnień Przedsiębiorstwa, na co wskazuje brzmienie § 8 ust. 3 uchwały.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 7 ust. 6, § 8 ust. 3, § 8 ust. 4 i § 8 ust. 5 uchwały narusza w sposób istotny art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy.

Jak wskazano, w § 10 ust. 1 uchwały Rada zobligowała Przedsiębiorstwo do określenia w umowie cyklu rozliczeń obowiązujących Odbiorców usług w zależności od lokalnych warunków technicznych i ekonomicznych świadczenia usług a także postanowień określonych w odrębnych przepisach prawnych oraz skutków niedotrzymania terminu zapłaty. Jednocześnie, w **§ 10 ust. 2** Rada zawarła zapis, zgodnie z którym mogą obowiązywać różne cykle (okresy) rozliczeń dla poszczególnych taryfowych grup Odbiorców usług lub obszaru.

Jak wynika z cytowanego wyżej art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń.

Mając na uwadze art. 353¹ Kodeksu cywilnego, przedsiębiorstwo i odbiorca usług zawierając umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.

Tym samym, zawierając w treści umowy postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, strony umowy mogą w dowolny, niezależny od przedmiotowego regulaminu, ukształtować okresy rozliczeń. Rada w ramach określania warunków i trybu zawierania umów, a tym samym realizacji upoważnienia z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, nie jest władna do stanowienia w tym zakresie.

Działanie odmienne, w ocenie organu nadzoru, narusza art. 19 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy.

W **§ 14** Rada postanowiła, że przedsiębiorstwo ogłasza taryfę w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie określonym w art. 24 ust. 7 lub 9 Ustawy.

Uchwalając przedmiotowy Regulamin Rada, na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy, zobowiązana jest do określenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Powyższa regulacja ustawy, w ocenie organu nadzoru, nie upoważnia jednakże Rady do stanowienia odnośnie obowiązków czy też uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego, związanych z ogłoszeniem taryfy. Kwestie te wynikają z uregulowań ustawy, tj. art. 24 ust. 7 i ust. 9.

Co więcej, wprowadzając ww. regulację § 14 i określając sposób ogłoszenia taryfy Rada dokonała modyfikacji art. 24 ust. 7 i ust. 9 ustawy, gdzie ustawodawca wprost określa, że przedsiębiorstwo ogłasza taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty. Rada nie jest zatem władna do rozstrzygnięcia w zakresie tego, gdzie i w jaki sposób taryfa zostanie ogłoszona.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, § 14 narusza art. 19 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 24 ust. 7 i ust. 9 ustawy w sposób istotny.

W § 17 pkt a, pkt b i pkt c Rada postanowiła, że do wniosku, o którym mowa w § 16 ust. 1 Odbiorca załącza: dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, opis jego statusu prawnego w stosunku do nieruchomości (pkt a), aktualną mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu (pkt b) oraz aktualny wypis i wyrys z ewidencji gruntów (pkt c).

Podobnie, w **§ 7 ust. 3** Rada postanowiła, że wraz z wnioskiem, o którym mowa w ust.1, osoba ubiegająca się o zawarcie umowy zobowiązana jest przedstawić przedsiębiorstwu dokument potwierdzający tytuł prawny tej osoby do nieruchomości.

Powyższe regulacje zostały zawarte w rozdziale dotyczącym warunków przyłączania do sieci (§ 17 pkt a, pkt b i pkt c) oraz szczegółowych warunków zawierania umów z odbiorcami.

Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru zapis § 7 ust. 3 oraz § 17 pkt a, pkt b i pkt c nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Artykuł 19 ust. 2 ustawy 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.

Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409), jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Powyższego przepisu nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw - w drodze decyzji (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). Oprócz wymienionych elementów zgłoszenia przepis art. 30 ust. 3 ww. ustawy - w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych - wymienia także projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane.

W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do żądania przedłożenia przez odbiorcę usług aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu a także aktualnego wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów.

Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Z kolei przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia stanu prawnego nierucho-

mości, czy też tytułu prawnego do nieruchomości. Obowiązek taki nie wynika również z prawa budowlanego, bowiem budowa przyłączy nie wymaga pozwolenia na budowę.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 682/06 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 335/06).

W przypadku, gdyby w przedmiotowej sprawie organ nadzoru orzekał o nieważności uchwały w części, stwierdzeniu nieważności podlegały również § 18 ust. 1 we fragmencie „i § 17”, jako bezprzedmiotowy w zw. ze stwierdzeniem nieważności § 17.

W ocenie organu nadzoru powyższe potwierdza istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy przez § 7 ust. 3, § 17 i § 18 ust. 1 we fragmencie „i § 17” przedmiotowej uchwały.

W § 19 ust. 2 Rada wskazała, że przedsiębiorstwo uzgadnia projekty budowlane przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych w terminie 14 dni od daty wpływu dokumentacji.

Ponadto w § 19 ust. 3 postanowiła, że przedsiębiorstwu przysługuje prawo: 1) kontroli wszelkich prac związanych z budową przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych pod względem zgodności ich realizacji z wydanymi warunkami przyłączenia, projektem, zgłoszeniem i warunkami technicznymi wykonania, 2) egzekwowania wydanych zaleceń warunkujących prawidłowe funkcjonowanie i eksploatację realizowanych podłączeń.

W ocenie organu nadzoru mocą regulacji § 19 ust. 3 Rada przyznała przedsiębiorstwu uprawnienie do dokonania czynności sprawdzających zgodność wykonanych prac z wydanymi przez przedsiębiorstwo warunkami przyłączenia, z projektem, zgłoszeniem i warunkami technicznymi, a także uprawnienie do egzekwowania wydanych zaleceń. Z kolei w § 19 ust. 2 Rada nałożyła na odbiorcę usług dodatkowe, niewynikające z ustawy, obowiązki.

Wprowadzenie zarówno takiego obowiązku, jak i przyznanie takiego uprawnienia 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 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 - 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. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1309/07, publik. LEX nr 420149.

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, a także dołączenie wymaganych dokumentów.

Z woli Rady Gminy Stara Kamienica tuż po wydaniu takich warunków przyszły odbiorca musiałby dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w wydanych warunkach przyłączenia.

W świetle powyższej regulacji całkowicie nieuzasadnione i sprzeczne z przepisami ustawy jest nałożenie na odbiorcę dodatkowych obciążeń.

W tym miejscu dodatkowego wskazania wymaga, że z przepisów ustawy wynika możliwość wykonania określonych robót przez odbiorcę we własnym zakresie, a obowiązujące regulacje nie przewidują obowią-

ku uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. 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. Zgodnie z powyższym 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.

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.

W świetle powyższego całkowicie nieuzasadnione i sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym jest nałożenie na odbiorcę wymagań, jak we wskazanych wyżej przepisach uchwały, tj. w § 19 ust. 2 i § 19 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „projektem, zgłoszeniem i warunkami technicznymi wykonania”. W ocenie organu nadzoru, o ile dopuszczalne było przyznanie przedsiębiorstwu uprawnienia do kontroli wszelkich prac związanych z budową przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych pod względem zgodności ich realizacji z wydanymi warunkami przyłączenia oraz do egzekwowania wydanych zaleceń warunkujących prawidłowe funkcjonowanie i eksploatację realizowanych podłączeń, o tyle uzasadnienia w przepisach prawa nie znajduje przyznanie uprawnienie do kontroli wszelkich prac związanych z budową przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych pod względem zgodności ich realizacji z projektem, zgłoszeniem i warunkami technicznymi wykonania.

W § 19 ust. 6 Rada postanowiła, że Przedsiębiorstwo dokonuje odbioru technicznego potwierdzającego sprawność techniczną wybudowanego przyłącza. Dokumentowane jest to protokołem spisanim między Przedsiębiorstwem a Odbiorcą po dostarczeniu inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej. Odbiór techniczny jest bezpłatny.

Powyższa regulacja została wprowadzona w ramach stanowienia odnośnie sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo odbioru wykonanego przyłącza, o czym stanowi art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Mocą wskazanej regulacji Rada uwarunkowała udokumentowanie dokonania odbioru technicznego przyłącza, a tym samym, same jego przeprowadzenie, od dostarczenia inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, która z kolei umożliwi sporządzenie operatu geodezyjnego.

Tym samym na odbiorcę nałożono obowiązek aktualizacji dokumentacji dotyczącej sieci uzbrojenia terenu, znajdującej się w dyspozycji Gminy i starostwa powiatowego.

Jak stanowi art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), 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. Artykuł 27 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi z kolei, że sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji. Natomiast w ustępie 2 tej regulacji nałożono na inwestorów obowiązek uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami (pkt 1) oraz zapewnienia wyznaczenia, przez jednostki uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, usytuowania obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, a po zakończeniu ich budowy - dokonania geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenia związanej z tym dokumentacji. Artykuł

27 ust. 3 stanowi, że geodezyjne pomiary powykonawcze sieci podziemnego uzbrojenia terenu, układanej w wykopach otwartych, należy wykonać przed ich zakryciem.

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne 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).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, obiekty budowlane wymagające pozwolenia na budowę oraz obiekty, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie ich na gruncie. W ustępie 2 tej regulacji ustawodawca wskazał, że właściwy organ może nałożyć obowiązek stosowania przepisu ust. 1 również w stosunku do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia. Z kolei odnośnie obiektów lub elementów obiektów budowlanych, ulegających zakryciu, wymagające inwentaryzacji, o której mowa w ust. 1, art. 43 ust. 3 ustawy Prawo budowlane stanowi, że podlegają inwentaryzacji przed ich zakryciem.

Z kolei jak stanowi § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. z 1995 r. Nr 25, poz. 133), geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów lub elementów obiektów, o których mowa w art. 43 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, składa się na czynności geodezyjne w toku budowy. W § 17 ww. rozporządzenia postanowiono, że po zakończeniu budowy poszczególnych obiektów budowlanych należy sporządzić geodezyjną inwentaryzację powykonawczą w celu zebrania aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania działki lub terenu.

W § 20 rozporządzenia Minister wskazał, że dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, sporządzona w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą, do ewidencji gruntów i budynków oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Natomiast w § 21 nałożył na wykonawcę prac geodezyjnych obowiązek przekazania: 1) do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oryginału dokumentacji, o której mowa w § 20, w formie i zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami, 2) kierownikowi budowy kopię mapy powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Tym samym, kwestie dotyczące przypadków sporządzenia inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej zostały określone mocą przepisów prawa wyższego rzędu. Rada nie jest władna do stanowienia w tym zakresie.

Powyższe potwierdza podjęcie § 19 ust. 6 we fragmencie „po dostarczeniu inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej” z istotnym naruszeniem prawa.

W § 24 ust. 2 Rada postanowiła, że odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy będącym w jego posiadaniu oraz, że Przedsiębiorstwo może usunąć awarię we własnym zakresie, a kosztami obciążyć Odbiorcę.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 3a, umowa określa prawa i obowiązki stron umowy (pkt 3) oraz warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług (pkt 3a).

Co więcej, w art. 7 pkt 6 ustawy ustawodawca określając uprawnienia osób reprezentujących przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne w zakresie wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego wskazał, że są oni uprawnieni do usunięcia awarii przyłączy wodociągowego lub przyłączy kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

Z kolei art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, że 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.

Tym samym to w treści umowy a nie w przedmiotowym regulaminie powinny zostać zawarte zapisy dotyczące usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 24 ust. 2 z istotnym naruszeniem prawa.

W § 27 Rada wskazała, że odbiorca zobowiązany jest do pisemnego powiadamiania Przedsiębiorstwa o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia (pkt 1), praw i obowiązków stron umowy (pkt 3) czy też okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (pkt 6).

Ocena legalności § 27 uchwały pozwala stwierdzić, że Rada w treści przedmiotowego regulaminu nie była władna do stanowienia odnośnie obowiązków odbiorców usług dotyczących informowania o zmianach właścicielskich. Kwestie te stanowią obowiązki odbiorców usług związane z warunkami świadczenia tych usług oraz mogą podlegać ewentualnym uwzględnieniom również w zakresie regulacji umowy dotyczących warunków wypowiedzenia.

Powyższe oznacza, że Rada w treści przedmiotowej uchwały nie była władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy.

W § 30 ust. 7 Rada postanowiła, że zaliczenie odszkodowania lub przyznanych należności na poczet przyszłych należności Odbiorcy może nastąpić jedynie na wniosek Odbiorcy.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja oznacza, że Rada ewentualne odszkodowanie, jakie może uzyskać odbiorca usług w zw. z rozpatrywaną reklamacją czy też należności, jakie mogą mu zostać przyznane, traktuje jako nadpłatę.

Tymczasem w § 17 ust. 5 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. z 2006 r. Nr 127, poz. 886) wskazano, że "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."

W świetle rozporządzenia, w przypadku wystąpienia nadpłaty, zostaje ona zaliczona na poczet przyszłych należności lub, jeżeli zażąda tego odbiorca usług, nadpłata ta zostanie mu zwrócona w terminie 14 dni od złożenia wniosku w tej sprawie.

Tym samym wprowadzając w treści Regulaminu zapis § 30 ust. 7, poprzez odwrócenie wynikającej z treści rozporządzenia zasady zaliczenia nadpłaty na poczet przyszłych należności i możliwości zwrotu nadpłaty wyłącznie na wniosek odbiorcy usług, Rada dokonała modyfikacji § 17 ust. 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Stwierdzenia wymaga, że rada gminy bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie może modyfikować przepisów powszechnie i bezwzględnie obowiązujących.

W § 33 Rada zawarła zapis, zgodnie z którym wzory wniosków, wynikających z zapisów niniejszego Regulaminu, może określać Przedsiębiorstwo.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Ma on określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a jako akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym musi odnosić się do wszystkich podmiotów, regulując w ten sam sposób ich sytuację. Rada jest upoważniona do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, warunków przyłączania do sieci, technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, co oznacza, że o ile chce wprowadzić regulacje dotyczące tych zagadnień, to musi dokonać tego w wydawanym regulaminie. Jednocześnie Rada nie może scedować upoważnień ustawowych do regulowania zagadnień wymienionych w art. 19 ustawy na inne podmioty, w tym przedsiębiorstwo.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu po-

dejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W art. 19 ust. 1 wyraźnie stwierdza się, że regulamin uchwała rada gminy, a zatem tylko organ stanowiący gminy może regulować wymienione wyżej zagadnienia.

Należy również uwzględnić fakt, że konieczność zamieszczenia zagadnień wymienionych w art. 19 ust. 2 ustawy w akcie prawa miejscowego wskazuje na intencję ustawodawcy, aby wszyscy odbiorcy korzystali z usług przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych na podobnych zasadach. Jak to już wykazano wyżej, regulamin ma charakter generalny, a więc może dotyczyć kilku przedsiębiorstw.

Powyższe oznacza, że przyznanie Przedsiębiorstwu uprawnień do określania wzorów wniosków wynikających z treści przedmiotowego regulaminu w poszczególnych sytuacjach może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają.

Regulamin jako akt prawa miejscowego, obowiązujący na terenie Gminy Stara Kamienica, określa wymagania dotyczące poszczególnych wniosków. Z ich treści musi wynikać, podjęcia jakiego działania przez przedsiębiorstwo żąda osoba występująca z wnioskiem.

W ocenie organu nadzoru Rada nie jest zatem władna do upoważnienia Przedsiębiorstwa do określania wzorów wniosków.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 33 z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa