



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 sierpnia 2015 r.

Poz. 2683



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.360.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 20 sierpnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/35/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wysokie”, w części obejmującej § 2 ust. 1 zd. pierwsze pkt 1, 3 i 4 oraz zd. drugie pkt 3, § 3 ust. 2 i 3, § 4 zd. drugie, § 8, § 16, § 17 ust. 2, § 19, § 28 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/35/2015 Rady Gminy Wysokie z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wysokie”, w części obejmującej § 2 ust. 1 zd. pierwsze pkt 1, 3 i 4 oraz zd. drugie pkt 3, § 3 ust. 2 i 3, § 4 zd. drugie, § 8, § 16, § 17 ust. 2, § 19, § 28 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/35/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lipca 2015r.

Przedmiotową uchwałą podjętą na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.) Rada Gminy ustanowiła regulamin zbiorowego odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do uchwały.

Przepis art. 19 ust. 2 ww. ustawy wskazuje na niezbędne elementy, jakie powinien określać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z nim, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych;

- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w cytowanym wyżej art. 19 ustawy. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zgodnie z § 2 ust. 1 zd. pierwsze Regulaminu, w zakresie dostarczania wody dostawca zobowiązany jest zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie (pkt 1), zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w sposób ciągły i niezawodny (pkt 3), prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczonej wody (pkt 4).

W zakresie odbioru ścieków dostawca zobowiązany jest zapewnić zdolność posiadanych urządzeń kanalizacyjnych do odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny (§ 2 ust. 1 zd. drugie pkt 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie stanowią materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Kwestionowane zapisy regulaminu stanowią bowiem powtórzenie, zaś w zakresie § 2 ust. 1 zd. pierwsze pkt 1 - modyfikację - przepisów ustawy o zaopatrzeniu w wodę (...).

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

W art. 5 ust. 1a ustawa stanowi natomiast, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) stwierdził, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W wyroku z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż *stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.*

Stosownie do § 3 Regulaminu, umowa winna w szczególności zawierać postanowienia określone w art. 6 ust. 3 ustawy oraz wskazywać miejsce publikacji regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (ust. 2).

W umowach dotyczących odprowadzania ścieków Dostawca uwzględnia postanowienia wynikające z rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 964) (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego radzie gminy.

Należy zauważyć, że ustawodawca w sposób czytelny dokonał rozdziału określonych zagadnień pomiędzy regulamin, wydawany przez radę gminy a umowę zawieraną pomiędzy dostawcą i odbiorcą usług. Istotne znaczenie dla kwestii określenia granic materii regulaminowej ma przepis art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), zawierający obligatoryjne elementy umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Do tych elementów ustawodawca zaliczył postanowienia dotyczące ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w udzielonym przedsiębiorstwu zezwoleniu na dostawę wody i odprowadzanie ścieków (tj. wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo – kanalizacyjnych, warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku niedoboru wody); okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006r., sygn. akt II SA/Łd 335/06).

Z uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków wynika, iż ustawodawcy zależało aby rozwiązanie wielu kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usługi wodnokanalizacyjnej a odbiorcą tej usługi zostało wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego.

Ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnienia do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06). Zastrzeżenie formy umownej dla uregulowania określonych w ustawie kwestii wyłącza natomiast możliwość zamieszczania jednostronnych postanowień z tego zakresu w akcie administracyjnym.

W regulaminie rada władna jest zatem określić szczegółowe warunki i tryb zawierania umów, nie zaś ich treść.

Z tych względów należy uznać, iż postanowienia § 3 ust. 2 i 3 regulaminu, wkraczając w sferę właściwą dla regulacji umownych w sposób istotny naruszają prawo.

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 4 zd. drugie Regulaminu, zgodnie z którym zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie pod rygorem nieważności.

Kształtowanie tych postanowień powinno mieć miejsce przy zawieraniu umowy między przedsiębiorstwem a odbiorcą, a nie w regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego i na którego zapisy odbiorcy nie mają wpływu.

Zgodnie z § 8 Regulaminu, zmiana taryf nie wymaga zmiany umowy o dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków.

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać, że podejmowanie regulacji w tym zakresie przez Radę Gminy pozbawione jest podstaw prawnych.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków .

Zatem każdorazowa zmiana taryfy będzie pociągała za sobą zmianę naliczeń należności bez konieczności zmiany umowy w tym względzie.

Stosownie do § 16 Regulaminu, wstrzymanie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków może nastąpić bez uprzedniego zawiadomienia odbiorcy usług w przypadkach, gdy wystąpią warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenie usług w szczególności gdy:

- 1) z powodu awarii sieci lub przyłącza nie ma możliwości prowadzenia zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków,
- 2) dalsze funkcjonowanie sieci stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub środowiska,
- 3) na podstawie decyzji organu inspekcji sanitarnej,
- 4) w przypadku konieczności zwiększenia dopływu wody do hydrantów pożarowych.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przepis art. 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 sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług

i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy).

W regulaminie rada władna jest zatem określić sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, nie zaś przypadki, w których dostawca usług ma prawo wstrzymania lub ograniczenia zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

W powyższym przepisie uregulowany został zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne.

Wobec powyższego poszerzenie przez radę gminy zapisem § 16 Regulaminu enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przypadków wstrzymania świadczenia usług dostaw wody i zamknięcia przyłącza jest działaniem bezprawnym, nie znajdującym umocowania w przepisach obowiązującego prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013r. sygn. akt IV SA/Po 425/13).

Należy podkreślić zatem, że w przypadku gdy ustawa szczegółowo określa sytuacje, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to przepisy regulaminu nie mogą określać kolejnych okoliczności uzasadniających ograniczenie lub wstrzymanie świadczenia usług, z innych powodów niż wskazane w ustawie.

Zgodnie z § 17 ust. 2 Regulaminu odbiorca usług winien odpowiednio zabezpieczyć pomieszczenia na wodomierz i urządzenie pomiarowe mierzące ilość odprowadzanych ścieków celem zapewnienia ich prawidłowej pracy. Ponadto, odbiorca usług winien zabezpieczyć urządzenia przed uszkodzeniami lub działaniem niskich temperatur, a także przed dostępem osób nieuprawnionych.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została przyjęta z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego Radzie Gminy.

Przepis § 17 ust. 2 regulaminu nakłada na osobę korzystającą z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej obowiązek zabezpieczenia na własny koszt pomieszczenia, w którym znajduje się wodomierz i urządzenie pomiarowe.

Tymczasem ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nakłada na taką osobę jedynie obowiązek zapewnienia realizacji budowy takiego pomieszczenia (art. 15 ust. 2), a następnie pokrycia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania urządzenia pomiarowego (art. 15 ust. 3).

Brak jest natomiast podstaw do nałożenia na odbiorcę usług obowiązku zabezpieczenia pomieszczenia, w którym zlokalizowany jest wodomierz i ponoszenia kosztów z tym zabezpieczeniem związanych (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1028/12).

Stosownie do art. 5 ust. 2 tej ustawy, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie.

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

W wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. –sygn. akt. II SA/Lu 94/14 WSA w Lublinie stwierdził, iż: *„Wobec treści art. 5 ust. 1 ustawy, to przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Jest tak niezależnie od tego z czyjej winy powstało ich uszkodzenie. W przypadku awarii tych urządzeń – nawet z winy odbiorcy – odpowiedzialność nie może być więc przeniesiona na odbiorcę usług”*.

Jak stanowi § 19 Regulaminu, odbiorca usług zobowiązany jest do terminowego regulowania należności za dostawę wody i odprowadzanie ścieków wg faktur wystawionych w terminach: 15 marca, 15 maja, 15 września, 15 listopada.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii terminu wzajemnych rozliczeń stron.

Z przepisu art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika, iż kwestie te winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług.

Określenie tych elementów przez Radę Gminy w uchwale stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym (zob. wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r.- sygn. akt II OSK 2491/13).

Jak już wyżej wspomniano, z uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków wynika, iż ustawodawcy zależało aby rozwiązanie wielu kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usługi wodno - kanalizacyjnej a odbiorcą tej usługi zostało wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego.

Ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnienia do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06). Zastrzeżenie formy umownej dla uregulowania określonych w ustawie kwestii wyłącza możliwość zamieszczania jednostronnych postanowień z tego zakresu w akcie administracyjnym.

Z tych względów należy uznać, że ww. postanowienia regulaminu wkraczają w sferę właściwą dla regulacji umownych co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 28 Regulaminu, należności za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe ponosi Gmina Wysokie.

Powyższa regulacja wynika z art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Regulamin dostarczania wody jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę.

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

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/35/2015, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

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