



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 października 2017 r.

Poz. 4043



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.355.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 października 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/256/17 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 14 września 2017 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/256/17 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 14 września 2017 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/256/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 września 2017 r.

Przedmiotową uchwałę, 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 2017 r. poz. 328, ze zm.), Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kazimierz Dolny w brzmieniu stanowiącym 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 tym przepisem, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;

- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

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

Posłużenie się w art. 19 ust. 2 ww. ustawy zwrotem "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązkowi tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06).

W wyniku analizy formalno-prawnej uchwały Nr XXXVI/256/17 organ nadzoru ustalił, że nie wypełnia ona upoważnienia wynikającego z cytowanego wyżej przepisu art. 19 ust. 2 ustawy w zakresie wskazania: minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne (pkt 1) oraz technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (pkt 5). Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

W § 4 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że *ilość wody dostarczanej Odbiorcom oraz ilość odprowadzanych ścieków, minimalne ciśnienie utrzymywane w miejscu przyłączenia do sieci wodociągowej określa Umowa. W Umowie Dostawca może zaniechać ustaleń dotyczących minimalnego ciśnienia, jeżeli w wydanych warunkach przyłączenia do sieci zalecono Odbiorcy wyposażenie instalacji w urządzenia do lokalnego podnoszenia ciśnienia.*

Zgodnie zaś z § 4 ust. 2 Regulaminu *wskaźniki charakteryzujące poziom usług, inne niż te, które są określone w przepisach Ustawy oraz pozwoleniu wodnoprawnym, określają zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane w drodze decyzji administracyjnej.*

W § 5 regulamin określa obowiązki i prawa dostawcy.

Zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu *Dostawca, zgodnie z przepisami Ustawy ma obowiązek zapewnić:*

1. *dostawę wody Odbiorcy z sieci wodociągowej Spółki i odprowadzenie ścieków na podstawie zawartej z nim Umowy ustalonej wg zasad określonych niniejszym Regulaminem, i a w szczególności zapewnić dostawę wody o ciśnieniu i jakości określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61 , poz. 417 z późn. zm.),*
2. *przyjęcie do systemu kanalizacyjnego dostawcy ścieków (Odbiorcy) bytowych oraz przemysłowych od dostawców ścieków na podstawie zawartej z nimi Umowy,*
3. *przepustowość posiadanego przyłącza kanalizacyjnego, zapewniającą odprowadzenie ścieków w ilości określonej w Umowie,*
4. *dostawę wody, o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi,*
5. *ciągłość i niezawodność dostaw wody oraz odprowadzania ścieków z/do posiadanych przez Dostawcę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.*

Powyższe regulacje nie określają minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie określają bowiem ani wymagań dotyczących jakości i ilości dostarczonej wody ani poziomu ciśnienia wody dostarczanej odbiorcom.

Ponadto należy zauważyć, że w kwestii ustalenia minimalnego poziomu usług, Rada w uchwale wprowadziła normę odsyłającą do obowiązujących przepisów, co nie stanowi wypełnienia delegacji udzielonej Radzie do określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 432/06, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 370/07). Wypełnienia delegacji w tym zakresie nie stanowi również odesłanie do zapisów umów zawieranych pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcami, co jest równocześnie niedopuszczalną subdelegacją uprawnień prawotwórczych Rady na inne podmioty.

Należy podkreślić, iż zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a mianowicie: ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op 605/06). Brak w regulaminie jasnych i konkretnych unormowań w tym zakresie przesądza o tym, że uchwała narusza prawo w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie wypełnia również dyspozycji określonej w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Zgodnie ze wskazanym przepisem w regulaminie winny zostać określone techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych.

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

Analiza treści zapisów uchwały wykazała, że regulamin nie zawiera żadnych regulacji we wskazanym zakresie.

Opisane wyżej naruszenia wskazują na to, iż Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym nie wypełniła zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 marca 2013 r., II SA/Wr 863/13).

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z § 3 pkt 2 Regulaminu użyte w nim określenie „Dostawca” oznacza *Miejski Zakład Komunalny Kazimierzu Dolnym sp. z o. o. przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w rozumieniu art. 2 pkt 4 Ustawy*.

Rada zindywidualizowała zatem przedsiębiorstwo, którego działalność mają regulować przepisy podjętej uchwały, co potwierdza także tytuł załącznika do uchwały.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) z uwagi na to, iż reguluje działalność tylko jednego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) należy wyprowadzić obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców (odbiorców).

Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego o generalnym i abstrakcyjnym charakterze, skierowana jest do wszystkich podmiotów świadczących na terenie Gminy Kazimierz Dolny usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz do odbiorców tych usług. Adresatem uchwały nie jest zatem konkretne przedsiębiorstwo, ale każde przedsiębiorstwo, które świadczy, lub potencjalnie będzie świadczyć usługi we wskazanym zakresie na terenie gminy.

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

w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r. II SA/Bd 660/12, WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013r. II SA/Gl 149/13 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014r., II SA/Wr 824/13). Brak zatem podstaw prawnych do stanowienia przedmiotowego regulaminu dla usług świadczonych przez oznaczone w treści tego regulaminu przedsiębiorstwo.

Jak stanowi § 5 ust. 1 pkt 6 Regulaminu *dostawca ma obowiązek zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, w zakresie wynikającym z możliwości finansowych Dostawcy oraz wieloletniego planu rozwoju i modernizacji.*

Powyższy obowiązek wynika z treści art. 15 ust. 1 omawianej ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1.

Rada Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, *dostawca ma prawo do przeprowadzenia bieżącej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.*

Powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację treści art. 9 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.

Pozostałe kwestie związane z prawami i obowiązkami stron umowy, w tym w zakresie procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, zostały zastrzeżone do materii umownej (art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy). Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W § 5 ust. 2 Regulaminu wskazane zostało prawo Dostawcy do *obciążenia Odbiorcy ścieków kosztami wykonanych przez siebie kontroli i analiz (pkt 5) oraz naliczania należności dodatkowej na zasadach określonych umową stron w razie stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych składników zanieczyszczeń w ściekach (pkt 6).*

Wprowadzone w przytoczonych zapisach Regulaminu możliwość obciążenia odbiorcy kosztami wykonanych badań, kontroli i analiz jakości ścieków oraz obciążenia dodatkowymi kosztami razie stwierdzenia przekroczeń dopuszczalnych wskaźników mogą stanowić jedynie regulację umowną. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, w przepisach ustawy oraz przepisach wykonawczych, do nadania powyższych uprawnień przedsiębiorstwu w drodze aktu prawa miejscowego.

Powyższe uzasadnia również stwierdzenie nieważności § 23 ust. 9 Regulaminu, który stanowi, iż *wznowienie dostawy wody poprzez otwarcie przyłącza następuje po udokumentowaniu przez odbiorcę usług uiszczenia zaległych należności za dostawę wody, uiszczenia opłat ustalonych przez Walne Zgromadzenie związanych z zamknięciem i otwarciem przyłącza oraz zawarciu nowej Umowy.*

Należy podkreślić, iż wszelkie kwestie rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, w tym dotyczące ewentualnych opłat dodatkowych związanych z zamknięciem i otwarciem przyłącza - jako należności o charakterze cywilno-prawnym, powinny być uregulowane szczegółowo w umowie, gdyż nie stanowią materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W § 6 Regulaminu Rada określiła obowiązki i prawa odbiorcy usług.

Stosownie do § 6 ust. 1 Regulaminu, odbiorcy zobowiązani są do korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób zgodny z przepisami Ustawy i nie powodujący pogorszenia, jakości usług świadczonych przez Dostawcę a w szczególności m. in. do:

- *utrzymania Instalacji wodociągowej w stanie technicznym uniemożliwiającym wtórne zanieczyszczenie wody w wyniku wystąpienia skażenia chemicznego lub bakteriologicznego (pkt 2),*
- *zabezpieczenia instalacji przed cofnięciem się wody z Instalacji wodociągowej, powrotu ciepłej wody lub wody z instalacji centralnego ogrzewania , a w szczególności poprzez zamontowanie zaworu antyskażeniowego (pkt 3).*

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do zamieszczania tego typu regulacji w regulaminie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Zgodnie z §115 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015, poz. 1422), za każdym zestawem wodomierza głównego od strony instalacji należy zainstalować zabezpieczenie, o którym mowa w § 113 ust. 7 – tj. zabezpieczenie uniemożliwiające wtórne zanieczyszczenie wody, zgodnie z wymaganiami dla przepływów zwrotnych, określonymi w Polskiej Normie dotyczącej projektowania instalacji wodociągowych. Regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

W § 6 pkt 7 Regulaminu na odbiorcę wody został nałożony obowiązek *utrzymania pomieszczeń, w których zainstalowany jest wodomierz lub urządzenie pomiarowe w stanie uniemożliwiającym jego uszkodzenie i oddziaływania zakłócające jego prawidłowe działania oraz zabezpieczenie pomieszczenia przed dostępem osób nieuprawnionych.*

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

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nakłada na odbiorcę usług jedynie obowiązek zapewnienia realizacji budowy pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego (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 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 łącznie.

W § 6 ust 1 pkt 11 i 12 Regulamin stanowi, iż *odbiorcy są zobowiązani do udostępnienia Dostawcy dostępu do własnych ujęć wody i instalacji zasilanych z tych ujęć, a także połączonych z siecią własnych instalacji, jeżeli zachodzą uzasadnione przesłanki, że instalacje Odbiorcy mogą negatywnie oddziaływać na poziom usług świadczonych przez Dostawcę (pkt 11) oraz umożliwienia dostępu pracownikom Dostawcy do wodomierza i instalacji w celu dokonywania odczytów, kontroli jego funkcjonowania, wykonywania niezbędnych napraw bądź wymiany (pkt 12).*

Jednocześnie w § 5 ust. 2 pkt 4 Regulaminu rada wskazała, iż *Dostawca ma prawo do kontrolowania jakości odprowadzanych ścieków w miejscu określonym w umowie.*

Sytuacje uprawniające osoby reprezentujące usługodawcę do wstępu na teren nieruchomości zostały określone w art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Rada gminy nie została upoważniona do stanowienia w tym zakresie w uchwalanym regulaminie.

W § 6 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Rada Miejska wprowadziła dla odbiorcy usług obowiązek *wykonania na swój koszt wszelkich napraw instalacji – za zaworem głównym Wodomierza głównego a w § 6 ust. 1 pkt 14 obowiązek usunięcia przyczyn zagrożeń, jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza kanalizacyjnego będącego w posiadaniu Odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez Dostawcę, w przeciwnym razie Dostawca ma prawo podjąć wszelkie działania*

zmierzające dosunięcia zagrożenia włącznie z zamknięciem przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego.

Wskazane zapisy Regulaminu nakładają na odbiorcę usług obowiązek dokonywania napraw przyłącza wodociągowego stanowiącego własność odbiorcy. Tymczasem ustawodawca uzależnił obowiązek zapewnienia działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych od tego, w czym są posiadaniu; przedsiębiorcy, czy odbiorcy usług. Warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług stanowią materię zastrzeżoną do uregulowania w umowie (art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy). Tym samym brak podstaw prawnych, aby kwestie te regulować aktem prawa miejscowego, jaki stanowi przedmiotowy regulamin.

Wobec katagorycznego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy, to przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnienia zdolności będących w jego posiadaniu urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych (niezależnie od tego czyją są własnością). Natomiast, jak wynika z ust. 2 tego przepisu, istnieje możliwość przeniesienia w drodze umowy odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym wyłącznie na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne.

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 2006 r., 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 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 natomiast możliwość zamieszczania jednostronnych postanowień z tego zakresu w akcie administracyjnym.

W przyjętym przez Radę Miejską w Kazimierzu Dolnym Regulaminie znajduje się szereg postanowień należących do materii, która powinna być regulowana w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem, a odbiorcą usług.

W § 6 ust. 1 pkt 15 Regulaminu Rada postanowiła, iż *odbiorcy są zobowiązani użytkować Instalację kanalizacyjną w taki sposób, aby wykluczyć możliwość występowania zakłóceń w funkcjonowaniu sieci kanalizacyjnej, a w szczególności niedopuszczalne jest:*

- a) wrzucanie do Instalacji kanalizacyjnej odpadów stałych, nawet rozdrobnionych,
- b) wylewanie substancji o składzie i stężeniach naruszających warunki umowne,
- c) wprowadzanie ścieków opadowych i wód drenazowych do kanalizacji sanitarnej.

Jak stanowi § 8 Regulaminu, *postanowienia Umów zawieranych przez Dostawcę z Odbiorcami nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów Ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie Ustawy oraz postanowień niniejszego Regulaminu.*

W myśl postanowień zawartych w § 9 Regulaminu, *umowa określa szczegółowe obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy oraz warunki usuwania ich awarii (ust. 1); umowa określa miejsce wykonywania usługi dostawy wody i odbioru ścieków (ust. 3); umowa winna w szczególności zawierać postanowienia art. 6 ust. 3 ustawy oraz wskazywać miejsce publikacji regulaminu dostarczania wody i odbioru ścieków (ust. 5); w umowach dotyczących odprowadzania ścieków Dostawca uwzględni postanowienia rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 136 poz. 964) (ust. 6).*

Powyższe postanowienia należą do materii umownej, ponadto regulacja § 6 ust. 1 pkt 15 lit a stanowi nieuprawnione powtórzenie przepisów zawartych w art. 9 ust. 2 pkt 1, zaś regulacja § 6 ust 1 pkt 15 lit. c – odpowiednio w art. 9 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Raz jeszcze należy podkreślić, iż wszelkie kwestie o charakterze indywidualnym, tj. odnoszące się do konkretnego stosunku prawnego (konkretnej nieruchomości i konkretnego odbiorcy) - winny być uregulowane w umowie, zaś te o charakterze generalnym i abstrakcyjnym - w regulaminie. Umowa jest bowiem czynnością w sposób szczegółowy i konkretny regulującą sytuację konkretnych stron, jest czynnością następczą w stosunku do regulaminu, który zgodnie z pkt 2 ust. 2 art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami. Dlatego też należy uznać, że ww. regulacje regulaminu, w zakresie w jakim kształtują treść umowy zawieranej między odbiorcami usług a przedsiębiorstwem wykraczają poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia.

Jak stanowi § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu *umowa z odbiorcami jak i zmiana warunków na drodze aneksu jest sporządzana formie pisemnej. Nie wymaga zachowania formy pisemnej zmiana taryfy czasie obowiązywania umowy.*

W ocenie organu nadzoru kształtowanie postanowień dotyczących zmiany umowy 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.

Ponadto podnieść należy, iż zgodnie z art. 26 ustawy, 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 (*podkreślenie moje*). Zatem każdorazowa zmiana taryfy będzie pociągała za sobą zmianę rozliczeń należności bez konieczności zmiany umowy w tym względzie.

Powyższa argumentacja dotyczy również regulacji § 22 ust. 1 i 3 Regulaminu.

Stosownie do § 9 ust. 2 Regulaminu, *w przypadku, gdy przyłącza nie są w posiadaniu Dostawcy, odpowiedzialność Dostawcy za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez Dostawcę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.*

W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja narusza w stopniu istotnym art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) poprzez ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług tylko do posiadanych przez dostawcę usług przyłączy. Rada tym samym ograniczyła dostawcy usług możliwość przejęcia, na podstawie umowy zawartej z odbiorcą usług, odpowiedzialności za funkcjonowanie przyłączy będących w posiadaniu odbiorcy. Możliwość taką przewiduje zaś art. 5 ust. 2 ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak stanowi § 13 Regulaminu, *umowa jest zawierana na pisemny wniosek osoby, posiadającej tytuł prawny do nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci znajdującej się w posiadaniu Dostawcy (ust. 1). Wraz z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1 osoba ubiegająca się o przyłączenie jest zobowiązana przedstawić przedsiębiorstwu dokument, określający aktualny stan prawny przyłączanej nieruchomości (ust. 2). Jeżeli z treści tego dokumentu nie wynika tytuł prawny osoby składającej wniosek do władania nieruchomością, jest ona zobowiązana przedłożyć dokument potwierdzający ten tytuł z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 3). Umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu*

korzystania z przyłączonej nieruchomości (ust. 4). Po zawarciu umowy odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania Dostawcy o utracie przezeń prawa do korzystania z nieruchomości. Do czasu poinformowania dostawcy, Odbiorca pomimo wygaśnięcia Umowy ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez Dostawcę (ust. 6).

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż krąg osób, z którymi przedsiębiorstwo ma obowiązek zawarcia umowy w przypadku złożenia stosownego wniosku określony został w art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Przepis ten stanowi, iż umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości jak również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 4 ustawy, 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.

W oparciu o cytowane wyżej przepisy ustawy należy stwierdzić, iż przedsiębiorstwo ma obowiązek zawarcia umowy z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości jak również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jeżeli osoby te wystąpią z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, a ich nieruchomości zostały przyłączone do sieci. Są to jedyne warunki, od których spełnienia ustawodawca uzależnia zawarcie umowy. Ustanawianie innych, dodatkowych wymogów takich jak np. *uprawdopodobnienia faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości* pozostaje w sprzeczności z art. 6 w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy.

Dodać należy również, iż zgodnie z regulacją art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy, umowa o dostarczenie wody lub odprowadzenie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy. Określenie zatem w uchwale (regulaminie) obowiązku informowania o utracie prawa do korzystania z nieruchomości jak również kwestie dotyczące odpowiedzialności za należności powstałe po tym zdarzeniu wkracza w materię podlegającą regulacji umownej.

Zgodnie z § 13 ust. 5 Regulaminu, *Dostawca określa wzór wniosku o zawarcie umowy.*

Przytoczona regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej art. 19 ust. 1 i 2 ustawy.

Subdelegacja przez radę gminy na przedsiębiorstwo kompetencji do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy jest niedopuszczalna, jeżeli wyraźne upoważnienie do takiego działania nie wynika z ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., sygn. akt II SA/Go 511/10).

Powyższe uwagi dotyczą również § 33 ust. 2 Regulaminu, dotyczącego wzoru wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci, a także § 39 Regulaminu, dotyczącego wzorów zgłoszenia odbioru i protokołu odbioru przyłącza.

W § 14 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła o możliwości zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 6 ust. 6 ustawy.

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

- 1) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, przy wszystkich punktach czerpalnych;
- 2) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą;
- 3) właściciel lub zarządca rozlicza, zgodnie z art. 26 ust. 3, różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;

- 4) właściciel lub zarządca na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;
- 5) właściciel lub zarządca określa warunki utrzymania wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych oraz warunki pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami;
- 6) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerywania dostarczania wody do lokalu rozumie się założenie plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 7) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócania dostaw wody do lokali.

Z powołanego przepisu wynika obowiązek po stronie przedsiębiorstwa zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali (po spełnieniu przesłanek – między innymi złożenia wniosku przez właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych). Co więcej art. 6 ust. 7 ustawy wskazuje, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu, w budynkach, o których mowa w ust. 5, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6.

Tymczasem Rada posługując się w § 14 ust. 1 Regulaminu sformułowaniem „*umowa może być zawarta*”, wprowadziła fakultatywność zawarcia umowy modyfikując tym samym treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W rozdziale IV Regulaminu zatytułowanym: „Szczegółowe warunki i tryb rozwiązywania umów z odbiorcami”, Rada Miejska zawarła regulacje dotyczące rozwiązywania i wygaszania umowy (§ 16-19 Regulaminu).

W § 16 Regulaminu stanowi, iż *umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron, z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Rozwiązanie przez Odbiorcę umowy za wypowiedzeniem następuje przez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie Dostawcy lubianego doręczenia takiego oświadczenia.*

Zgodnie z § 17 Regulaminu *umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron. Umowa zawarta na czas określony ulega rozwiązaniu z chwilą upływu czasu, na jaki została zawarta. W przypadku uporczywego przekraczania warunków określonych w Umowie (w tym w szczególności w zakresie obowiązku zapłaty za świadczone usługi). Dostawcy przysługuje prawo rozwiązania Umowy za 30 - dniowym wypowiedzeniem.*

W myśl § 18 ust. 1 Regulaminu *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 Dostawcę zezwolenia na prowadzenie działalności.*

Umowa zawarta z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym wygasa poza przyczynami wskazanymi w ust. 1, również w razie wygaśnięcia Umowy zawartej przez Dostawcę z właścicielem lub zarządcą nieruchomości, w której znajduje się lokal (§ 18 ust. 2).

W przypadku zmiany Dostawcy wody i odprowadzania ścieków nastąpi wygaśnięcie Umowy z dotychczasowym Dostawcą (§ 18 ust. 3).

Stosownie do treści § 19 Regulaminu *po rozwiązaniu, wypowiedzeniu lub' wygaśnięciu Umowy Dostawca stosuje środki techniczne uniemożliwiające pobór wody i odprowadzania ścieków.*

W ocenie organu nadzoru regulacje § 16-19 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczące wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów. Z woli ustawodawcy, poza kompetencjami organu stanowiącego pozostają postanowienia dotyczące rozwiązywania umów oraz ich wygasania.

O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo przywoływany wyżej art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, w którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył właśnie warunki wypowiedzania umowy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. w sprawie IV SA/Wa 1116/06 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r. w sprawie IV SA/Po 425/13). Jednocześnie ww. postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości postanowień zawartych w § 23 ust. 8 Regulaminu gdzie Rada Miejska wskazała, w jakich okolicznościach dostawca wody może wypowiedzieć umowę w trybie natychmiastowym bez wypowiedzenia.

W Rozdziale V Regulaminu Rada uregulowała Zasady rozliczeń za odbiór wody i ścieków.

Jak stanowi § 20 ust.3 Regulaminu ilość ścieków wprowadzonych do sieci kanalizacyjnej przez Dostawcę ustalana jest na podstawie odczytów z urządzenia pomiarowego zamontowanego przez Dostawcę ścieków na przyłączy kanalizacyjnym, a w przypadku jego braku ilość odprowadzonych ścieków przyjmuje się jako równą ilości pobranej wody z wodociągu Dostawcy i ujęć własnych.

Ilość ścieków bytowych może być pomniejszona o ilość wody bezpowrotnie zużytej do podlewania zieleni, upraw, pojenia zwierząt, itp. na podstawie zamontowanego wodomierza (podlicznika) na koszt Odbiorcy wody po uprzednim uzyskaniu warunków technicznych Dostawcy (§ 20 ust. 4).

Ilość ścieków w zakładach usługowych może być pomniejszona o rozliczenie ilości wody bezpowrotnie zużytej na cele produkcyjne, technologiczne. Ciężar dowodu w tym zakresie obciąża zainteresowany zakład. Wielkość pomniejszenia określają strony w Umowie (§ 20).

Jak stanowi § 25 Regulaminu *jeżeli Odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń Dostawcy, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzonych ścieków jest ustalana jako równa ilości wody pobranej, ustalonej na podstawie wskazań Wodomierza własnego (ust. 1); jeżeli Odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych oraz urządzeń Dostawcy i wprowadza ścieki do urządzeń Dostawcy, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzonych ścieków jest ustalana jako suma wskazań Wodomierza własnego i Wodomierza głównego (ust. 2); w przypadkach określonych w ust. 1 i 2 Odbiorca jest zobowiązany do zakupu, zainstalowania na własny koszt Wodomierza własnego, jego utrzymania i legalizacji (ust. 3).*

Treść niniejszych regulacji została przyjęta z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Należy zauważyć, że przepis art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważnia do określenia w regulaminie tylko sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi jednak pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń zakreślonymi w rozdziale 5 ustawy (dot. zatwierdzania taryf oraz zasad rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków). Zgodnie z art. 1 ustawy mają one na celu również ochronę interesu odbiorców usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1470/13).

Kwestie ustalania ilości odprowadzanych ścieków normuje art. 27 ust. 4, 5 i 6 ustawy oraz § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r.

Rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób odmienny, w szczególności, modyfikować zapisów ustawowych. Ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (art. 27 ust. 4 ustawy). W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (art. 27 ust. 5 ustawy). W rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług (art. 27 ust. 6 ustawy). Zgodnie zaś z § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r., w zależności od wyposażenia budynków w urządzenia pomiarowe i wodomierze do pomiaru ilości wody bezpowrotnie zużytej, ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzenia pomiarowego, a w przypadku jego braku - jako równą ilości wody pobranej lub

ilości wody pobranej pomniejszonej o ilość wody bezpowrotnie zużytej, określonej zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy.

Odnosząc się jeszcze do treści § 24 ust.4 i § 25 ust. 3, należy wskazać, iż zgodnie z § 3 pkt 8 Regulaminu *wodomierzem własnym jest przyrząd pomiarowy mierzący ilość wody pobranej z własnych ujęć wody, zainstalowany i utrzymywany na koszt Odbiorcy.*

W uchwale nałożono zatem na odbiorców usług kanalizacyjnych, korzystających z własnych ujęć wody, obowiązek zainstalowania wodomierza własnego w celu ustalenia ilości odprowadzonych ścieków. Na konieczność zainstalowania wodomierza wskazuje wyłącznie art. 27 ust. 6 ustawy, gdzie przyjęto, że w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług.

Z przepisów ustawy jak również przywołanego wyżej § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie określania taryf (...) wynika obowiązek zainstalowania wodomierza tylko w sytuacji, gdy odbiorca nie ma urządzenia pomiarowego ilości odprowadzanych ścieków a jest zainteresowany zmniejszeniem tej ilości o ilość bezpowrotnie zużytej wody. Jest to bowiem jedyna podstawa do zmniejszenia ilości odprowadzanych ścieków, gdyż zasadą jest, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (art. 27 ust. 5 ustawy). W innych przypadkach Ustawodawca nie nałożył na odbiorcę obowiązku montażu wodomierzy.

Z art. 27 ust. 5 ustawy wynika ponadto, że Ustawodawca godzi się z sytuacją, gdy brak jest urządzeń pomiarowych, służących do ustalenia ilości odprowadzanych ścieków, stwierdza w nim bowiem, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Jednocześnie Ustawodawca uwzględnił także możliwość braku wodomierzy i jako podstawę ustalenia ilości pobranej wody wskazał przeciętne normy zużycia wody, określone w odrębnych przepisach (art. 27 ust. 1 ustawy oraz § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym nie ma uprawnień do nakładania na odbiorców obowiązku montażu wodomierza, a regulacja wynikająca z § 25 ust. 3 Regulaminu stanowi przekroczenie upoważnień ustawowych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 14 września 2006 r. (sygn. akt III SA/Po 480/06) „*Nałożenie zaś przez Radę na odbiorców usług pobierających wodę z własnych ujęć obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji "wodomierza własnego" jest pozbawione podstawy prawnej i w sposób oczywisty sprzeczne z ustawą z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.*” Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 października 2012 r. (sygn. akt IV SA/Po 472/12), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 511/10), Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. (sygn. akt II OSK 2033/06, LEX nr 437507) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 570/06, LEX nr 296947).

W § 23 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska wskazała, iż *Odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzane ścieki w terminie określonym w Umowie. Opóźnienie w zapłacie uprawnia Dostawcę do naliczania odsetek w wysokości ustawowej.*

W przywołanym przepisie Regulaminu Rada dokonała modyfikacji § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, który stanowi, iż odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Jak wynika z powyższego, termin zapłaty należności powinna wskazywać faktura a nie zawarta pomiędzy stronami umowa.

Odnosząc się do zapisu dotyczącego możliwości naliczania odsetek, należy wskazać, iż wykracza on poza delegację ustawową. Kwestia naliczania odsetek stanowi materię regulowaną postanowieniami umownymi i wynika z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) – wyrok WSA w Opolu z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 683/06.

Jak stanowi art. 23 ust. 7 Regulaminu *wysokość należności za wodę ustala się w oparciu o obowiązującą Uchwałę Walnego Zgromadzenia.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 26 ustawy o dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym 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 (*podkreślenie moje*).

Zgodnie z § 24 Regulaminu *w przypadku niesprawności Wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego oraz braku możliwości ustalenia na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i Umowy ilości świadczonych usług, ilość pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków ust się na podstawie średniego zużycia wody i/lub odprowadzonych ścieków w okresie 12 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza i/lub urządzenia pomiarowego. W wypadku braku zużycia w poprzednim roku np. nowy Odbiorca - na podstawie norm zużycia zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 8, poz.70) w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody.*

Treść niniejszej regulacji narusza § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa 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. Przepis ten stanowi, że 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.

Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania kwestii rozliczeń za wodę w sposób odmienny niż czyni to przepis rangi wyższej, w tym przypadku przepis wykonawczy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W § 18 ust. 1 rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. szczegółowo reguluje kwestię sposobu ustalenia ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza. Modyfikowanie tej regulacji w uchwalonym przez Radę regulaminie należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Jak stanowi § 31 ust. 1 Regulaminu *Dostawca ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów. Dostawca ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług, chyba, że nie ponosi winy (ust.2). Dostawca nie ponosi odpowiedzialności w szczególności wówczas, gdy przerwy lub ograniczenie świadczenia usług, wynikały z:*

1. *działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody,*
2. *działania lub zaniechania osób lub podmiotów, za które Dostawca nie ponosi odpowiedzialności, w tym samego Odbiorcy,*
3. *potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych (ust. 3).*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia Regulaminu 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 dostarczonej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy).

W regulaminie Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym 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 czy wyłączenia odpowiedzialności usługodawcy.

Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych uregulowane jest stanowisko, że skoro ustawa w art. 8 ust. 1 szczegółowo określa przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to przepisy regulaminu nie mogą określać kolejnych przypadków ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług, z innych powodów niż wskazane w ustawie (por. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010r., II SA/Ol 658/10). Wyklucza to również powtarzanie albo modyfikowanie materii uregulowanej w ustawie w uchwalonym przez Radę Gminy regulaminie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że pozbawione podstaw prawnych są również regulacje zawarte w § 5 ust. 2 pkt 7 oraz § 7 Regulaminu, normujące odpowiednio uprawnienia do nakazania stosowania urządzeń podczyszczających, określenia odrębnych warunków odbioru ścieków oraz możliwość natychmiastowego zamknięcia przyłącza oraz wstrzymania dostaw wody i odbioru ścieków.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Stanowisko to znajduje także odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne 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. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015r., VIII SA/Wa 319/15).

Odnosząc się jeszcze pokrótce do kwestii odpowiedzialności dostawcy usług należy wskazać, iż regulacje regulaminu w tym zakresie wkraczają w materię zastrzeżoną do ukształtowania w drodze umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

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

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

W Rozdziale VII Regulaminu zatytułowanym: „Wniosek i zasady przyłączenia do sieci”, w § 33 ust. 1 Rada wskazała, iż *do wniosku, o którym mowa w § 32 osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć:*

- 1) *dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek,*
- 2) *mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości, o których mowa w ust. 1 względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach i zostały wprowadzone 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 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 (Dz. U. z 2017r., poz. 1332 ze zm.) 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. (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.

Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, czy też stanu prawnego 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 września 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 682/06 oraz z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1028/12).

W § 34 ust. 4 Regulaminu Rada ustaliła, że: *Dostawca ma prawo odmówić przyłączenia nowego Odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli w wyniku przyłączenia warunki techniczne pogorszą się tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków lub zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków. Dostawca ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług (§ 34 ust. 5).*

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy, 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.

W art. 19 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawa stanowi zaś, że regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci i techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Przyjęty przez organ stanowiący gminy regulamin winien zatem określać warunki przyłączania nieruchomości do sieci. Ich spełnienie oraz techniczne możliwości świadczenia usług są jedynymi i wystarczającymi przesłankami podłączenia nieruchomości do sieci. W razie ich łącznego spełnienia przedsiębiorstwo nie może odmówić podłączenia, jeśli tylko uprawniona osoba wystąpi o to z wnioskiem. Oznacza to, że swoboda przedsiębiorstwa w przyłączaniu do sieci, podobnie jak i swoboda zawierania umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, została wyłączona.

Gmina nie ma zatem kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. przesłanek odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

W § 35 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż *„Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej” wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci mogą za zgodą tej osoby obejmują tylko zgodę na wybudowanie przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego. W zakresie wybudowania przez Odbiorcę ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, każdorazowo Dostawca może wyrazić odrębną zgodę. Zgoda może być również wyrażona w wydawanych „Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej”.*

W przypadku określonym w ust.1 Dostawca i osoba ubiegająca się o przyłączenie, przed wydaniem „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” są zobowiązane do zawarcia Umowy w formie pisemnej regulującej tryb i zasady odpłatnego przyjęcia przez Dostawcę urządzeń wybudowanych przez przyszłego Odbiorcę ze środków własnych (§ 35 ust. 2).

Odpłatne przejęcie polegać może na przeniesieniu na Dostawcę prawa własności urządzenia, jak również na zawarciu umowy obligacyjnej, w szczególności umowy dzierżawy, a także prawnorzeczowej, w szczególności ustanowieniu użytkowania w sposób umożliwiający Dostawcy korzystanie z urządzenia (§ 35 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru unormowania § 35 Regulaminu nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ustawy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. W ramach regulaminu określone są prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci, ale nie warunki budowania przyłącza wodociągowego i (lub) kanalizacyjnego przez przyszłego odbiorcę, ani warunki wybudowania urządzeń wodociągowych i (lub) kanalizacyjnych przez przyszłego odbiorcę.

Należy także wskazać, iż dopuszczenie mocą § 35 Regulaminu wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy, który taki obowiązek nałożył na przedsiębiorstwo, przedmiotowy przepis stanowi bowiem: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”. Zaś zakres zadań do realizacji przez przyszłego odbiorcę usług wskazuje art. 15 ust. 2 ustawy. Podkreślić należy, że 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 (art. 15 ust. 4 ustawy).

Definicja legalna sieci zapisana jest w art. 2 pkt 7 ustawy i stanowi, że sieć są to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Urządzeniem, którym dostarczana jest woda jest urządzenie wodociągowe (zdefiniowane w pkt 16), a urządzeniem, które służy do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi jest urządzenie kanalizacyjne (zdefiniowane w pkt 14 ustawy).

Biorąc pod uwagę treść powołanych przepisów ustawy należy uznać, iż w sposób wyczerpujący określają one obowiązki osób ubiegających się o przyłączenie do sieci w przedmiocie obowiązku budowy określonych urządzeń i nieuzasadnionym jest rozszerzanie, w drodze aktu prawa miejscowego, katalogu obowiązków tychże podmiotów w omawianym zakresie.

W tym miejscu należy przywołać przepis art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). W myśl tego przepisu osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie (ust. 1). Przekazywane urządzenia, o których mowa w ust. 1, powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (ust.2). Należność za przekazane urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (ust. 3).

Trzeba zwrócić uwagę, że powołane przepisy ustawy przewidują możliwość wybudowania z własnych środków urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i określają zasady i warunki przekazania ich gminie lub przedsiębiorstwu. Wymienioną regulację należy uznać za kompletną a treść upoważnienia zawartego w art. 19 ustawy nie daje podstaw do jej konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu określonego uchwałą rady gminy. Ponadto zakres przedmiotowy regulaminu o którym mowa w art. 19 ustawy powinien dotyczyć zakresu praw i obowiązków dostawcy i odbiorcy usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków a nie planów czy zasad rozbudowy sieci wodociągowo – kanalizacyjnej.

W § 43 Regulaminu Rada Miejska wskazała, iż w kalkulacji ceny za wodę pobieraną na cele przeciwpożarowe poprzez urządzenia usytuowane na terenie publicznym, Dostawca uwzględni koszty

utrzymania urządzeń niezbędnych dla zapewnienia wymaganych zdolności dostawczych hydrantów powiększonych o marżę zysku.

Jak stanowi § 46 Regulaminu, *należnościami za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe Przedsiębiorstwo obciąża gminę.*

Zgodnie z art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za:

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

Regulamin dostarczania wody jako akt prawny pochodny i uzupełniający do ustawy nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Postanowienia aktów powszechnie obowiązujących nie mogą być zmieniane ani uzupełniane postanowieniami uchwały Rady Miejskiej.

Jak już wspomniano, Rada 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.

Stosownie do treści § 47 ust. 1 Regulaminu *w przypadku naruszenia postanowień niniejszego regulaminu Dostawcy służą uprawnienia wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w szczególności rozdziału 6 oraz kodeksu cywilnego.*

Powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego radzie gminy w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Co istotne, uchwała podejmowana na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to w szczególności, iż regulamin nie może formułować przepisów karnych, gdyż takie przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych.

Pobocznie należy stwierdzić, że przepisy rozdziału 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiący przepisy karne, nie przewiduje sankcji za naruszenie przepisów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, co czyni regulację § 47 bezprzedmiotową.

Powyższe przesądza także o wadliwości § 7 Regulaminu.

W § 47 ust. 2 Regulamin stanowi, że w sprawach nieuregulowanych regulaminem zastosowanie mają: 1. ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.), 2. przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 3. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny 9Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.).

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 16 ust. 1 statutu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Przepis zawarty w uchwale Rady Gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw,

rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Tym samym Rada Miejska przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwalodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/256/17 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

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym