



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 22 lipca 2015 r.

Poz. 2733

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.187.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 7 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/36/2015 Rady Miejskiej w Młynarach z 29 maja 2015r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Młynary w części dotyczącej: § 9, § 10, § 11, § 13 ust. 4, § 17, § 19 ust. 1 zdanie drugie, § 21 pkt 2, § 22 ust. 1 zdanie drugie, § 23 ust. 1 od sformułowania „a w przypadku zawarcia umowy” do końca jednostki redakcyjnej, ust. 2, § 24 ust. 1 w zakresie zapisu „względnie umowa o przyłączenie”, ust. 2 w zakresie zapisu „względnie umowie o przyłączenie”, § 25 ust. 1 w zakresie zapisu „względnie umowie o przyłączenie”, § 26, § 27.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Młynarach działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz.139) uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Młynary.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego postanowienia regulaminu rażąco naruszają prawo.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. 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.

Powyżej przytoczone przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określają zakres zagadnień wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez organ stanowiący gminy. Obowiązkiem tego organu jest pełna realizacja tak skonstruowanego upoważnienia ustawowego. Uchwała musi merytorycznie ukształtować stan prawny w każdym ze wskazanych zakresów, a jednocześnie nie może regulować kwestii, które normowane są w przepisach ustawowych, tym bardziej nie może ich regulować w sposób z nimi sprzeczny.

W § 9, § 10 i § 11 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Rada Gminy zawarła postanowienia regulujące zawartość umów z odbiorcami usług. W § 9 określone zostały poszczególne elementy takiej umowy, w § 10 Rada wskazała, iż treść umowy nie może ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z ustawy oraz postanowień regulaminu oraz w § 11 określono czas obowiązywania umowy, warunki i formy dokonywania w niej zmian, okres wypowiedzenia umowy, okoliczności wygaśnięcia umowy oraz postępowanie przedsiębiorstwa z dniem rozwiązania lub wygaśnięcia umowy.

Należy wskazać, iż w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawodawca określił minimalną treść umowy zawieranej przez przedsiębiorstwo z odbiorcą usług. I tak umowa ta 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.

Użycie w art. 6 ust. 3 sformułowania "w szczególności" oznacza, natomiast że poza wskazanymi w tym przepisie elementami w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków mogą zostać zawarte także inne zapisy. Jednakże to przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, które jest właściwe do zawarcia tej umowy upoważnione jest również, jako jej strona, do kreacji jej treści. Zgodnie bowiem z art.353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121), strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.

Powyższe oznacza, że Rada nie jest władna do regulowania w ramach regulaminu kwestii, które podlegają określeniu w treści umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym i odbiorcą usług.

Jednocześnie należy wskazać, iż zakres przedmiotowy przepisu art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nie obejmuje również określenia warunków wypowiedzenia umów z odbiorcami usług. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy okres obowiązywania umowy oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki wypowiedzenia reguluje sama umowa zawierana z przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Tym samym postanowienia § 13 ust. 4 regulaminu, stanowiące, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo wypowiedzieć umowę właścicielowi lub zarządcy budynku wielolokalowego oraz osobie korzystającej z lokalu w budynkach wielolokalowych, 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, należy uznać za podjęte z naruszeniem prawa.

W § 17 ust. 1 regulaminu, w ramach sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, Rada zawarła zapis, zgodnie z którym do rozliczeń z odbiorcami stosuje się jednomiesięczne, dwumiesięczne okresy obrachunkowe, ustalone w umowie zawartej z odbiorcami usług. Natomiast w ust. 2, 3, 4 i 5 § 17 wskazała formę płatności oraz postępowanie w przypadku nieuiszczenia należności w terminie. Jak wynika z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków powinna zawierać w szczególności postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń.

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 sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, nie jest władna do stanowienia w tym zakresie.

W § 19 ust. 1 zdanie drugie, 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.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków umowa o zaopatrzenie w wodę 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. Określone w art. 19 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 podstaw prawnych do dopuszczania przez Radę możliwości wyrażenia zgody przez przedsiębiorstwo 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.

W § 21 pkt 2 regulaminu Rada postanowiła, że do wniosku odbiorca ubiegający się o przyłączenie do sieci załącza: aktualną mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Powyższa regulacja została zawarta w rozdziale dotyczącym warunków przyłączenia do sieci. Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru zapisy § 21 pkt 2 regulaminu nie znajdują uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy.

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 jednak 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 2013 r. poz. 1409, z późn. 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 posiadaniu prawa 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 kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie 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 § 22 ust. 1 zdanie drugie regulaminu, Rada postanowiła, iż w przypadkach szczególnych przyłączenie do sieci następuje na podstawie umowy o przyłączenie, której projekt sporządza Przedsiębiorstwo. Następnie w § 23 ust. 1 wskazano, iż przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może nastąpić w przypadku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci od spełnienia warunków w niej określonych. Ponadto w ust. 2 § 23 wyjaśniono, iż umowa o przyłączenie do sieci może zostać zawarta m. in. w wypadkach związanych z budową sieci lub ich finansowaniem przez składającego wniosek o przyłączenie, umowa o przyłączenie powinna w szczególności określić koszty związane z realizacją takiego przedsięwzięcia, zasady finansowania i sposoby rozliczeń wraz z wymaganą dokumentacją. Następnie w § 24 ust. 1 i 2 Rada określiła, iż umowa o przyłączenie stanowi podstawę do rozpoczęcia realizacji prac projektowych oraz budowlano-montażowych przyłącza do sieci (ust. 1), umowa o przyłączenie wskazuje również próby i odbiory częściowe oraz końcowe prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli stron (ust. 2). Ponadto w § 25 ust. 1 wskazano, iż odbiór przyłącza dokonywany jest na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w umowie o przyłączenie do sieci. W § 27 regulaminu Rada wskazała na możliwość wybudowania urządzenia wodociągowego oraz kanalizacyjnego przez właścicieli lub zarządców nieruchomości w przypadku, gdy ich plany inwestycyjne wyprzedzają plan inwestycyjny Przedsiębiorstwa, określając w kolejnych ustępach tego przepisu warunki budowy tych urządzeń.

Po pierwsze należy zauważyć, że unormowania takie nie mieszczą się w kompetencji wynikającej z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin 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. Zatem zapisy § 22 ust. 1 zdanie drugie, § 23 ust. 1 od sformułowania „a w przypadku zawarcia umowy” do końca jednostki redakcyjnej, ust. 2, § 24 ust. 1 w zakresie zapisu „względnie umowa o przyłączenie”, ust. 2 w zakresie zapisu „względnie umowie o przyłączenie”, § 25 ust. 1 w zakresie zapisu „względnie umowie o przyłączenie” oraz § 27 regulaminu w części dotyczącej umowy o przyłączenie do sieci, przekraczają normę kompetencyjną zawartą w art. 19 ustawy.

Po drugie dopuszczenie 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 nieruchomość 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 art. 2 pkt 16 ustawy), a urządzeniem, które służy do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi jest urządzenie kanalizacyjne (zdefiniowane w art. 2 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 we wskazanym zakresie.

W § 26 regulaminu dotyczącym braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, Rada Gminy z naruszeniem postanowień ustawy, przyjęła, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci wskazując wyraźne powody, które uniemożliwiają przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Powyższe pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane 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 ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

W świetle regulacji ustawowych, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma uprawnienie wyłącznie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Z przepisu art. 15 ust. 4 ustawy wyraźnie wynika obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Podobnie też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 września 2013 r. sygn. akt IV Po/425/13.

Tym samym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zapisów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Grażyna Kluge  
Wicewojewoda