



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 210

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.4.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność **załącznika do uchwały Nr XXX/188/16 Rady Miejskiej w Tolkmicku** z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta i gminy Tolkmicko, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1,
- § 5 ust. 2 tiret. 3,
- § 7 ust. 3, ust. 5, ust. 6,
- § 8,
- § 9 ust. 2-4,
- § 11 ust. 4,
- § 12 ust. 2,
- § 13 ust. 2,
- § 18 ust. 5,
- § 22 ust. 1, ust. 3 i ust. 4,
- § 23 ust. 3 i ust. 4,
- § 27 ust. 1 w zakresie sformułowania: „Jeżeli strony nie ustaliły w umowie inaczej...”,
- § 29 ust. 1 oraz
- załącznika do Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy – Regulaminu odpłatnego nabywania prawa własności do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przyłączonych do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu Gospodarki Wodno-Ściekowej na obszarze Miasta i Gminy Tolkmicko oraz jego załączników.

#### Uzasadnienie:

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska, działając 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 2015 r. poz. 139 ze zm.), uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Tolkmicko, stanowiący jej załącznik.

Na wstępie należy podkreślić, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Regulacja regulaminowa musi być zatem adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Zgodnie z art. 19 ust 2 ustawy, Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki 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.

W świetle stanowiska judykatury (m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 lipca 2016 r., sygn.: II SA/Łd 379/16 oraz z dnia 5 listopada 2015 r., sygn.: II SA/Łd 751/15), regulacja określona w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że treść uchwalanego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego oraz konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego. Stanowi to istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

W regulaminie, mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 2 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, rażąco narusza prawo, poprzez wprowadzenie regulacji: sprzecznych z obowiązującymi przepisami, wykraczających poza delegację ustawową oraz modyfikujących postanowienia zawarte w aktach wyższego rzędu.

W § 3 ust. 1 Regulaminu, Rada postanowiła, iż zakład wodociągowo-kanalizacyjny wykonuje swoją działalność na podstawie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków udzielonego przez Radę Miejską w Tolkmicku.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji.

W świetle powyższej regulacji, organem uprawnionym do wydawania zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków jest organ wykonawczy gminy – Burmistrz Tolkmicka, a nie jak wskazano w § 3 ust. 1 Regulaminu, Rada Miejska w Tolkmicku.

Należy wskazać, iż stosownie do ust. 3 ww. przepisu ustawy, nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie. Ponadto należy zauważyć, iż powyższa materia wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z ww. art. 19 ust. 2 ustawy.

W § 5 ust. 2 tiret. 3 Regulaminu, Rada określając minimalny poziom usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, wprowadziła postanowienie, z którego wynika, że na zlecenie i koszt odbiorcy Zakład zapewnia niezwłoczne udrożnienie przyłącza kanalizacyjnego w przypadku jego zapchania, z jednoczesnym sprawdzeniem stanu technicznego przyłącza.

Powyższe postanowienie należy do postanowień umownych, które winno znaleźć odzwierciedlenie w umowie.

Stosownie do art. 6 ust. 3 pkt 3a ww. ustawy, umowa o odprowadzanie ścieków winna zawierać warunki usuwania awarii przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Zgodnie ze słownikiem internetowym Wikipedia, jedną z przyczyn awarii jest niewłaściwa eksploatacja.

Ponadto o umownym charakterze kwestionowanego postanowienia Regulaminu może świadczyć również, treść art. 5 ust. 2 ustawy, z której wynika, iż 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.

Treść § 7 ust. 3, ust. 5 oraz ust. 6 Regulaminu, stanowi powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – art. 6 ust. 4, ust. 6 pkt 6 oraz ust. 7.

Zgodnie z postanowieniami § 137 i 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ( Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Zgodnie poglądami doktryny oraz stanowiskiem judykatury powtarzanie zapisów zawartych w aktach wyższego rzędu oraz ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa ( por.m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2016 r. sygn. akt: II SA./Łd 379/16).

W § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu, Rada określiła zakres treściowy zawieranych umów o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków.

Powyższe postanowienia wykraczają poza zakres unormowania zawarty w ww. art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a ponadto znajdują odzwierciedlenie w regulacji ustawowej – m.in. art. 6 ust. 3 ustawy .

W ocenie organu nadzoru, wadliwa jest regulacja § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Regulaminu. Przede wszystkim, wskazać należy, że na podstawie delegacji ustawowej, rada gminy winna określić szczegółowe warunki i tryb zawierania umów. Kwestie dotyczące zakresu treściowego umowy, w tym rozwiązywania zawartych umów oraz skutków z tym związanych wykraczają poza upoważnienie ustawowe, a stosownie do treści art. 6 ust. 3 ustawy, podlegają regulacji umownej.

W granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z ust. 1 ww. ustawy, nie mieści się również regulacja zawarta w § 11 ust. 4 Regulaminu, odnosząca się do ogłaszania taryf. Kwestie powyższe są uregulowane już w art. 24 ust. 7 i ust. 9 ww. ustawy.

W § 12 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, iż w przypadku zawarcia umów z użytkownikami lokali w budynkach wielolokalowych, ilość dostarczonej wody ustala się na podstawie wskazań wodomierzy mieszkaniowych z uwzględnieniem różnicy wskazań wodomierza głównego i sumą wskazań wodomierzy mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ww. ustawy, właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych dokonuje wyboru metody rozliczania kosztów różnicy wskazań, o której mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3. Należnościami wynikającymi z przyjętej metody rozliczania obciąża osobę korzystającą z lokalu w tych budynkach.

Z powyższego przepisu ustawy wynika, iż decyzję w zakresie wyboru metody rozliczania kosztów różnicy wskazań wodomierzy, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy podejmuje właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Rada nie jest zatem uprawniona do regulowania wymienionych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, wbrew upoważnieniu wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Materia objęta regulacją zawartą w § 13 ust. 2 Regulaminu, winna znaleźć odzwierciedlenie w zawieranych umowach.

Stosownie do art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy, umowa o dostarczania wody i/ lub odprowadzanie ścieków, określa procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.

Stosownie do art. 353<sup>1</sup> k.c. 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. Treść umowy pomiędzy odbiorcą usług, a ich dostawcą podlega regułom prawa

cywilnego, a podmiot zewnętrzny nie ma podstaw prawnych do wpływania na jej treść. Wprowadzenie zatem, w akcie prawa miejscowego, kwestii ustawowo przekazanych do regulacji umownej narusza prawo w sposób istotny. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06), „Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

W § 18 ust. 5 Regulaminu, w ramach rozdziału V – Warunki przyłączenia do sieci, Rada postanowiła, iż przejęcie urządzeń następuje zgodnie z Regulaminem odpłatnego nabywania prawa własności do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przyłączonych do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu Gospodarki Wodno-Ściekowej na obszarze Miasta i Gminy Tolkmicko, który stanowi załącznik do niniejszego Regulaminu. Kwestionowane postanowienie oraz regulacje zawarte w załącznikach do Regulaminu, wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 ww. ustawy. W ramach określanych przez Radę Miejską w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, nie mieszczą się regulacje dotyczące odpłatnego nabywania prawa własności do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przyłączonych do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu Gospodarki Wodno-Ściekowej. Należy również wskazać, iż zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 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.**

Poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 ww. ustawy wykracza także postanowienie § 22 ust. 1 Regulaminu, dotyczące przypadków w których zakład jest uprawniony do odcięcia wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Rada zatem wprowadzając przedmiotową regulację, wykroczyła poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy. Przypadki, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, określił ustawodawca w art. 8 ust. 1 ww. ustawy, wynikają więc z przepisów aktu wyższego rzędu.

W ust. 3 § 22 Regulaminu, Rada określiła krąg podmiotów, które Zakład ma obowiązek zawiadomić o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody, wskazując, iż należy do nich Powiatowy Inspektor Sanitarny, Rada Miejska i odbiorca usług. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż kwestie te zostały uregulowane w art. 8 ust. 3 ustawy, a ponadto Rada, określając krąg podmiotów, których Zakład ma obowiązek zawiadomić, o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza, dokonała modyfikacji postanowień art. 8 ust. 3 ustawy, określając krąg tych podmiotów w sposób odmienny, niż to wynika z ww. przepisu.

W ust. 4 kwestionowanego § 22 Regulaminu, Rada postanowiła o obciążeniu odbiorcy usług kosztami ponownego włączenia do sieci, odcięcia dopływu wody lub odcięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz ponownego włączenia.

Powyższe postanowienia zostały wprowadzone bez podstawy prawnej. Z upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, nie wynika uprawnienie do obciążenia odbiorców usług kosztami, o których mowa w kwestionowanym zapisie. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli w drodze aktu rangi podstawowej, w tym obowiązku ponoszenia kosztów czy opłat, musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie z zastosowania odpowiedniej wykładni przepisów zmierzającej do wyinterpretowania takiego obowiązku. Regulacje w tym zakresie mogą być natomiast przedmiotem postanowień umów zawieranych z odbiorcami usług.

Za niezgodne z prawem należy także uznać postanowienie § 23 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego odbiorca odpowiada za zabezpieczenie wodomierza i urządzeń pomiarowych przed uszkodzeniami mechanicznymi, skutkami niskich temperatur, a także przed dostępem osób nieuprawnionych do pomieszczenia, w którym zainstalowany jest wodomierz główny.

Z powołanego wyżej art. 19 ustawy nie wynika upoważnienie Rady do stanowienia przepisów w tym zakresie. Materia dotycząca odpowiedzialności jest przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej. Kwestie dotyczące ponoszenia odpowiedzialności uregulowane zostały w szczególności w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), art. 415 stanowi, iż każdy kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na mocy powołanego przepisu podstawą odpowiedzialności jest dopuszczenie się bezprawnego zachowania, którym może być zarówno działanie lub

zaniechanie sprzeczne z prawem, fakt powstania szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem się, a szkodą.

Zdaniem organu nadzoru, niedopuszczalne jest wyłączenie, w drodze aktu prawa miejscowego, odpowiedzialności dostawcy wody i zobowiązanie do zabezpieczenia oraz obciążenia samego odbiorcy ewentualnymi kosztami zabezpieczenia wodomierza głównego i pomieszczenia, w którym znajduje się wodomierz. Powyższe może stanowić materię umowną.

Również obowiązki odbiorcy zawarte w § 23 ust. 4 Regulaminu, nie mieszczą się w zakresie upoważnienia wynikającego, z art. 19 ust. 2 ustawy. Należą do postanowień umownych, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, umowa winna określać prawa i obowiązki stron umowy.

Za sprzeczne z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy należy uznać § 27 ust. 1 Regulaminu w części dotyczącej sformułowania „Jeżeli strony nie ustaliły w umowie inaczej...”

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy, rada gminy jest zobowiązana do określenia w regulaminie dostarczania wody i odbierania ścieków kwestii związanych z wymianą informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. W § 29 ust. 1 Regulaminu, Rada wprowadziła uprawnienie odbiorcy do domagania się od Zakładu odszkodowania za szkody w majątku powstałe w związku z wykonywaniem i eksploatacją urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych.

Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 19 ust. 2 ustawy. Kwestie odpowiedzialności za szkody regulują przepisy kodeksu cywilnego i mogą być one modyfikowane przez strony w umowie, zaś organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do kształtowania treści stosunków prawnych w tym zakresie. Z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) wynika, iż kwestie dotyczące zakresu odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym szkód wyrządzonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, powinny zostać uregulowane przez strony w umowie, a nie w drodze, przyjętego przez Radę Miejską, regulaminu.

W związku z tym postanowiono jak na wstępie.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki