



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia 07 maja 2010r.

PN.0911 - 98 / 10

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001r., nr 142, poz. 1591; późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jezioranach XXXI / 369 / 10 z dnia 31 marca 2010r., w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jeziorany”.

### Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXI / 369 / 10 z dnia 31 marca 2010r., Rada Miejska w Jezioranach, powołując jako podstawę art. 7 ust 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj.: Dz.U. 2006r., Nr 123, poz. 858; późn.zm.), uchwaliła „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jeziorany”, stanowiący załącznik do uchwały.

W treści załącznika do uchwały, Rada określiła prawa i obowiązki przedsiębiorstwa i odbiorców usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jeziorany, odnosząc przyjęte regulacje jedynie do Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Jezioranach Spółka z oo.

W ocenie organu nadzoru, szczegółowe regulacje przyjęta przez Radę Miejską w sposób istotny naruszają przepisy obowiązującego prawa.

Zapisy Rozdziału 2 załącznika do uchwały (§ 3 - § 5), w swej istocie powtarzają zapisy ustawowe (§ 3 Regulaminu) lub stanowią odesłania do przepisów wykonawczych (§ 4 Regulaminu), przy czym, zapisy § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika, przyjęte zostały przez Radę w brzmieniu odmiennym aniżeli wynika to z treści art. 5 ust. 1 ustawy i ust. 2 ustawy. Dodatkowo, Regulamin w § 5 ust. 2, w sposób stanowczy rozstrzyga kwestię odpowiedzialności przedsiębiorstwa za stan urządzeń, podczas gdy odpowiedni przepis ustawy dopuszcza odmienną regulację umowną.

Postanowienia § 6 ust. 7 i ust. 8 Regulaminu, obowiązki przedsiębiorstwa w zakresie zapewnienia prawidłowej eksploatacji sieci, uzależniają od tego czy dane urządzenia pozostają „na stanie majątkowym” przedsiębiorstwa, podczas gdy, o obowiązkach takich winien rozstrzygać stan własności nie będący pojęciem tożsamym ze stanem ewidencyjnym, względnie ustalenia umowne.

§ 7 ust. 1 Regulaminu stanowi, iż przedsiębiorstwo ma prawo ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług wyłącznie z ważnych powodów, a w szczególności gdy jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, przyczynami technologicznymi i technicznymi. Powyższe jest sprzeczne z art. 8 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa, jeżeli odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty, jeżeli jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego albo też, gdy został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia



umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

Na podstawie § 7 ust 2 Rada wprowadziła możliwość obciążenia odbiorcy kosztami wykonanych kontroli i analiz jakości ścieków, jeśli zostaną stwierdzone nieprawidłowości użytkowania sieci. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw, w przepisach ustawy oraz przepisach wykonawczych do nadania powyższych uprawnień przedsiębiorstwu w drodze aktu prawa miejscowego.

Zapisy Rozdziału 4 Regulaminu określają prawa i obowiązki odbiorcy usług, co nie znajduje upoważnienia ustawowego i narusza art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy. Szczególne zastrzeżenia budzą zapisy § 8 ust. 7, 9, 11, 12, nakładające na odbiorcę obowiązki zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy (art. 5 ust. 2 ustawy pozostawia możliwość odmiennej regulacji umownej), stosowania rodzajów wodomierzy, zdefiniowanych w § 2 ust 7 i ust. 8 Regulaminu, nieodpłatnego udostępnienia przedsiębiorstwu miejsc na oznakowania, składania informacji o stanie prawnym nieruchomości w czasie trwania umowy, a także zapis § 9, wskazujący, iż odbiorca nie powinien dokonywać zabudowy ani nasadzeń w pasie 3 m nad przyłączem i wodociągowym i 5 m nad przyłączem kanalizacyjnym.

Zapisy Rozdziału 5 (§ 11 - § 14) w znacznej mierze dotyczą materii podlegającej regulacji umownej, co narusza w szczególności art. 6 ust. 3 pkt 2, pkt 3 i pkt 6 ustawy. § 12 ust 1 – ust. 5 w swej istocie kształtują postanowienia umowne, natomiast § 14 ust. 1 przyznaje przedsiębiorstwu prawo odstąpienia od umowy, co nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

Analogiczne zastrzeżenia budzą zapisy Rozdziału 6, w tym w szczególności postanowienie § 18 ust. 4 Regulaminu.

Kwestionowane wyżej regulacje, w ocenie organu nadzoru, winny znaleźć odzwierciedlenie w zawieranych umowach. Stosownie do art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, 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 przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym podlega regułom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy, nie ma podstaw prawnych wpływać na jej treść. Wprowadzenie zatem, w akcie prawa miejscowego kwestii ustawowo przekazanych do regulacji umownej narusza prawo w sposób istotny.

Należy wskazać również na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06, stwierdził, iż 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.

Sprzeczne z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, są zapisy § 21 Regulaminu, obligujące przedsiębiorcę i osobę ubiegającą się o przyłączenie do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejmowania przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez odbiorcę ze środków własnych.

Brak jest także podstaw do scedowania na przedsiębiorstwo kompetencji do określenia wykazu dokumentów i informacji, jakie zobligowana jest złożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (§ 22 ust. 2 Regulaminu).

Dodatkowo, zapis § 13 ust. 4 jest nieprecyzyjny, niejasny i nielogiczny w zestawieniu z poprzedzającym go zapisem § 13 ust. 3, co prowadzi do naruszenia § 6 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908). Zgodnie z jego treścią przepisy ustawy (w tym przypadku uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Ponadto, w § 16 Regulaminu Rada postanowiła, iż w przypadku niesprawności wodomierza głównego oraz w razie braku możliwości ustalenia ilości świadczonych usług, ilość pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków, ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 miesięcy przed stwierdzeniem nieprawidłowości. W przypadku natomiast krótszego okresu



obowiązywania umowy niż 6 miesięcy i stwierdzenia nieprawidłowości wodomierza, a gdy nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub średniego zużycia wody w roku ubiegłym.

Powołany zapis jest niezgodny z § 18 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886), zgodnie z którym 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.

§ 19 ust. 2 pkt 1 Regulaminu nakłada na osobę ubiegającą się o przyłączenie obowiązek złożenia oświadczenia o o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością, co nie znajduje podstaw prawnych.

Istotnie narusza prawo także § 25 Regulaminu, wedle którego przedsiębiorca mógłby odmówić przyłączenia odbiorcy do istniejącej sieci, w przypadku, w którym, w wyniku przyłączenia warunki techniczne uległyby pogorszeniu tak, że nie zostałyby zachowane minimalny poziom usług, w szczególności zabrakłoby wymaganych zdolności produkcyjnych oczyszczalni oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków.

Powyższy zapis dotyczy materii uregulowanej w ustawie – a mianowicie w art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jednakże treść obu tych regulacji nie jest tożsama. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W konsekwencji, na gruncie ustawy, przedsiębiorstwo mogłoby odmówić przyłączenia, w przypadku niespełnienia warunków przyłączenia oraz braku technicznych możliwości świadczenia usług.

Za sprzeczne z obowiązującym prawem uznać należy także zapisy § 27 Regulaminu, zakreślające odbiorcy 30 – dniowy termin, liczony od dnia otrzymania faktury, na zgłaszanie reklamacji, jak również wskazujące, że w przypadku dostaw wody o jakości niezgodnej z Regulaminem lub przerw w dostawach wody. Odbiorca usług może zgłosić reklamację „w terminie umożliwiającym weryfikację zdarzenia”.

W ocenie organu nadzoru, przedłożona uchwała dotknięta jest wieloma wadami, które stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

Ze względu na znaczny zakres uchybień prawnych oraz zasadę przyzwoitej legislacji, wynikająca z treści art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą przepisy powszechnie obowiązującego prawa muszą być jasne, klarowne i zrozumiałe dla adresatów oraz nie powodować wątpliwości co do treści, nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na marginesie należy nadmienić, iż trudno jest znaleźć podstawę normatywną dla konkretyzowania w regulaminie, stanowiącym akt prawa miejscowego, podmiotu świadczącego usługi wodno – kanalizacyjne. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 19 ust. 2 wskazuje, iż rada gminy zobligowana jest określić prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego, pod którym to pojęciem, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy rozumieć należy każdego przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność.

Stanowisko takie znajduje oparcie w judykaturze. W wyroku z dnia 22 listopada 2006r. (sygn.: II SA/Go 304/06), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, iż istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w treści regulaminu konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo

- kanalizacyjnego, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Dotyczy to także przypadków, gdy w dacie uchwalenia uchwały na terenie gminy działa jedynie jeden taki podmiot, gdyż w trakcie obowiązywania regulaminu, inny podmiot może uzyskać zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków. Przepisy art. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy, w ocenie tego Sądu, nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie, stanowiącym akt prawa miejscowego, ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego.

Mając na uwadze całokształt podniesionej argumentacji, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

  
WOJEWODA  
/z  
Jan Maścianica  
WICEWOJEWODA

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Jezioranach
- Burmistrz Miasta Jeziorany