



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 4 ust. 3, § 10 ust. 1 we fragmencie: „pisemny”, § 10 ust. 4, § 11 ust. 1 we fragmencie: „pod rygorem nieważności”, § 11 ust. 3 i 4, § 18 ust. 1, § 21 ust. 2, § 22 ust. 1 Regulaminu dostarczania i odprowadzania ścieków na terenie gminy Gromadka stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Gromadka z dnia 26 czerwca 2009 roku nr XXXV/192/09 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gromadka z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gromadka podjęła w dniu 26 czerwca 2009 roku uchwałę nr XXXV/192/09 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gromadka. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w dniu 8 lipca 2009 roku.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o kompetencję ustawą wynikającą z art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą. Stosownie do 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 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.”

I.

Rada w § 4 ust. 3 Regulaminu postanowiła:

„Właściwe organy określają zgodnie z ich kompetencjami wymagane ciśnienie i parametry jakościowe wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na zaworze głównym za wodomierzem.”

W powyższym przepisie Rada wprowadziła delegację ustawową dla określenia przez odpowiednie organy wymaganego ciśnienia i parametrów jakości wody. Tymczasem art. 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków taką delegację już zawiera. Jest to ustawowa delegacja do określenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia m.in. określenia wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że zgodnie z ustanowioną w Konstytucji hierarchią aktów prawnych zarówno ustawy, jak i wydane w oparciu o ich przepisy rozporządzenia, są aktami umiejscowionymi wyżej niż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego będących aktami prawa miejscowego. W związku z powyższym wskazany wyżej przepis uchwały narusza wskazaną zasadę hierarchiczności, stawiając się w pozycji wyższej niż ustawa. Organ nadzoru pragnie jednocześnie zauważyć, że naruszona została zasada wynikająca z art. 7 Konstytucji, wedle której organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach

prawa. Jeżeli ustawa nie przewiduje dla organu gminy możliwości delegowania kompetencji czy też wydania przepisów o takim charakterze, organ gminy nie może tego uczynić w żadnym wypadku.

Odnosząc się do unormowania uchwały w zakresie wymaganego ciśnienia, należy zauważyć, że żaden z przepisów ustawy, jak i rozporządzeń wykonawczych do ustawy, nie zawiera przepisu regulującego parametry ciśnienia. Należy w tym miejscu wskazać art. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wedle którego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Analiza przepisu prowadzi do wniosku, że przedsiębiorstwo nie ma z góry narzuconych obowiązków utrzymywania parametrów takiego czy innego ciśnienia. Jest ono natomiast obowiązane utrzymywać takie ciśnienie wody, aby odpowiadało ono odbiorcy i zapewniało mu normalne korzystanie z usług danego przedsiębiorstwa.

II.

Rada w § 10 ust. 1 Regulaminu postanowiła:

„Zawarcie umowy na dostawę wody i odbiór ścieków następuje na pisemny wniosek osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci.”

W powyższym przepisie uchwały Rada uzależniła zawarcie umowy na dostawę wody i odbiór ścieków od złożenia pisemnego wniosku osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci. Tymczasem art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie określa w jakiej formie powinien być złożony wniosek o zawarcie stosownej umowy. Ustawodawca pozostawił w tym zakresie dowolność, której Rada nie może ograniczać. Swoboda co do formy wniosku oznacza, że może być on wniesiony nie tylko pisemnie, ale również ustnie, czy też za pomocy poczty elektronicznej.

III.

Rada w § 10 ust. 4 Regulaminu postanowiła:

„Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego, o którym mowa w ust. 3, Zakład zawiera umowy z korzystającymi z lokali osobami, jeżeli spełniono następujące warunki:

- 1. Wszystkie lokale wyposażone są w wodomierze zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi w sposób uzgodniony z zakładem,*
- 2. Możliwy jest odczyt wodomierzy,*
- 3. Wnioskodawca ustalił sposób rozliczania różnic wskazań między wodomierzem głównym, a wodomierzami zainstalowanymi w poszczególnych lokalach oraz zasady ich utrzymania i przedstawił stosowne zgody wszystkich lokatorów,*
- 4. Uzgodniony został przez strony sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócenia dostaw w pozostałych lokalach,*
- 5. Zakład może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z korzystającymi z lokali osobami, o których mowa w ust. 2 i 3 także wówczas, gdy nie są spełnione warunki określone w ust. 4.”*

W powyższym przepisie Rada określiła warunki, które należy spełnić, aby możliwe było zawarcie umowy przez właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego z Zakładem. Porównując wprowadzony zapis uchwały z regulacją zawartą w art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, należy zauważyć, że Rada dokonała modyfikacji przedmiotowego przepisu, przez co doprowadziła do jego istotnego naruszenia. I tak:

1. Ustawa wymaga, aby instalacja wodociągowa w budynku była wyposażona w wodomierze przy wszystkich punktach czerpalnych, a nie tylko w lokalach. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że budynek zawierający określoną ilość lokali może posiadać punkty czerpalne wody niekoniecznie znajdujące się tylko w lokalach;
2. Ustawa wprowadza warunek możliwości odczytu wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą. Ograniczenie przez Radę zapisu uchwały tylko do bardzo ogólnego warunku możliwości odczytu wodomierzy może prowadzić do sytuacji, że w przypadku braku porozumienia co do terminów odczytu wskazań wodomierzy nie dojdzie do zawarcia stosownej umowy;
3. Ustawa przewiduje, że właściciel lub zarządca rozlicza różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych. Tymczasem Rada określiła warunek w odniesieniu do lokali a nie punktów czerpalnych;
4. W § 10 ust. 4 pkt 5 Rada przewidziała możliwość wyrażenia zgody na zawarcie umowy w przypadku, gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w § 10 ust. 4 pkt 2 i 3. Tymczasem ustawa przewiduje jeden wyjątek w tym zakresie. Zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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.

Ponadto Rada pominęła wprowadzone przez w art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków warunki odnoszące się do:

1. regulacji należności,

2. warunków utrzymania wodomierzy oraz warunków pobierania wody.

IV.

Rada w § 11 ust. 1 Regulaminu postanowiła:

„Zawarcie, zmiana i rozwiązanie umowy o dostawę i odbiór ścieków następuje na piśmie pod rygorem nieważności.”

W powyższym przepisie Rada wprowadziła unormowanie, zgodnie z którym niezachowanie formy pisemnej umowy skutkuje jej nieważnością. Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, ze zmianami) jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności. Wskazany przepis wyraźnie stanowi, że podstawą do zastosowania rygoru nieważności może być tylko i wyłącznie przepis ustawy. Organ nadzoru pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że regulamin uchwalony przez Radę stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że zawiera on normy o charakterze powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Składają się zatem na całościowy porządek systemu prawnego obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. System ten musi być spójny i zharmonizowany. Należy zauważyć, że zgodnie z tym, o czym była mowa wcześniej, w hierarchii aktów prawnych znajduje się on w pozycji niższej niż ustawa. Jego postanowienia nie mogą zatem zawierać unormowań naruszających przepisy ustaw, jak również decydować w sprawach, o których ustawy już stanowią.

V.

Rada w § 11 Regulaminu Rada postanowiła:

„(...)

3. Okres wypowiedzenia umowy wynosi 30 dni.

4. Dopuszczalne jest rozwiązanie umowy w drodze wzajemnego porozumienia, jak również rozwiązanie bez wypowiedzenia przez zakład w przypadkach wymienionych w art. 8 ustawy (...).”;

w § 18 Regulaminu Rada postanowiła:

„1. Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie określonym na fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty wystawienia.”

W powyższych przepisach Rada wprowadziła regulacje determinujące treść przyszłych umów cywilnoprawnych, jakie powstaną między Zakładem a określonym podmiotem. Wszystkie elementy wskazane w przytoczonych przepisach objęte są zakresem swobody umów wynikającej ze stosunków cywilnoprawnych. Tak ustanowiony porządek prawny stoi w sprzeczności z przepisami Kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z zasadą swobody umów wynikającą z art. 353¹ 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. W podobnej sprawie wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 roku (sygn. akt II SA/Wr 538/07) uznając, że ustalenie daty początkowej i terminu płatności odsetek (elementy umowy cywilnoprawnej) stanowią niedopuszczalną ingerencję w materię zastrzeżoną dla stron konkretnych umów cywilnoprawnych.

VI.

W § 21 ust. 2 Regulaminu Rada wprowadziła unormowanie, wedle którego wzór wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej ustala zakład. Wskazała jednocześnie elementy, jakie powinien zawierać taki wniosek. Z kolei w § 22 ust. 1, Regulaminu Rada scedowała na Zakład określenie warunków technicznych przyłączenia.

Zgodnie z art. 19 ust. 1, ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Ma on określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a jako akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym musi odnosić się do wszystkich podmiotów, regulując w ten sam sposób ich sytuację. Rada Gminy jest upoważniona do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, warunków przyłączania do sieci, technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, co oznacza, że o ile chce wprowadzić regulacje dotyczące tych zagadnień, to musi dokonać tego w wydawanym regulaminie. Jednocześnie Rada Gminy nie może scedować upoważnień ustawowych do regulowania zagadnień wymienionych w art. 19 ustawy na inne podmioty, w tym przedsiębiorstwo.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga, za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC