



NK.II.0911-4/436/09

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, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego stwierdza nieważność § 8 ust. 2, § 12 ust. 6 zdanie drugie, § 24 ust. 3 zdanie drugie, § 25 ust. 4, ust. 5, § 30, § 34 ust. 2 uchwały nr XLIV/316/09 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 10 lipca 2009 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, z powodu istotnego naruszenia prawa

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lipca 2009 roku Rada Miejska Bielawy podjęła uchwałę nr XLIV/316/09 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 8 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858, z późn. zm. – zwana dalej ustawą),
- § 12 ust. 6 zdanie drugie uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy,
- § 24 ust. 3 zdanie drugie uchwały w sposób istotny narusza art. 19 ustawy i art. 359 § 2 Kodeksu cywilnego,
- § 25 ust. 4, ust. 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 27 ustawy i § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 roku w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 r., Nr 127, poz. 886),
- § 30 i § 34 ust. 2 uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 1 i art. 19 ustawy oraz art. 76 Kodeksu cywilnego.

Uchwała w podstawie prawnej wskazuje art. 19 ust. 1 ustawy zgodnie z którym:

„1. 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.”

Jak stanowi 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.”

Paragraf 8 ust. 2 uchwały stanowi:

„W przypadku gdy przyłącza nie są w posiadaniu Przedsiębiorstwa, odpowiedzialność Przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez Przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.”

Zgodnie z 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 włącznie.”

Z przytoczonego wyżej przepisu ustawy wynika, że istnieje możliwość przeniesienia w drodze umowy odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Tymczasem regulacja zawarta w uchwale nie przewiduje takiej możliwości. W § 8 ust. 2 uchwały mowa jest o odpowiedzialności za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług w związku z funkcjonowaniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Odpowiedzialność przedsiębiorstwa została ograniczona właśnie do tych urządzeń, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa. Jak wynika z przytoczonego wyżej przepisu ustawy co do zasady odpowiedzialność za funkcjonowanie przyłączy należy do odbiorcy usług, a zatem treść § 8 ust. 2 uchwały jest zgodna z tym założeniem. Jednak ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia odmiennej regulacji w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Wówczas to przedsiębiorstwo odpowiadałoby za prawidłowe funkcjonowanie posiadanych instalacji i przyłączy, a tym samym rozciągnięta zostałaby jego odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług. Regulację zawartą w § 8 ust. 2 uchwały należy uznać zatem za niezgodną z prawem modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy.

Uchwała w § 12 ust. 6 mówi, iż:

„Odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania Przedsiębiorstwa o utracie przez niego prawa do korzystania z nieruchomości. Do czasu poinformowania Przedsiębiorstwa Odbiorca, pomimo wygaśnięcia umowy, ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez Przedsiębiorstwo.”

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, może zawierać jedynie ustawa lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy).

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i n. Kodeksu cywilnego, które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada ta doznaje jednakże ograniczenia. Mianowicie nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kc). Tak więc zastrzeżenie takie musiałoby znaleźć się w umowie. Ponadto, zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Należy podkreślić, iż organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto należy zauważyć, że w przypadku, gdy odpowiedzialność wynikałaby z deliktu (czyzu niedozwolonego), to na zasadzie art. 415 Kodeksu cywilnego: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.”. Ewentualne wyłączenie czy ograniczenie tej odpowiedzialności musiałoby również nastąpić w drodze umowy.

Co więcej, w sytuacji gdy prawo do korzystania z nieruchomości przeszłoby na inną osobę, odpowiedzialność ciążyłaby również na tej osobie. Odpowiadałaby ona bowiem na zasadzie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 do 414 Kodeksu cywilnego), w szczególności na zasadach art. 410 Kodeksu cywilnego o świadczeniu nienależnym. Osobie takiej przysługiwałoby ewentualne roszczenie regresowe względem osoby poprzednio korzystającej z nieruchomości.

Paragraf 24 ust. 3 uchwały stanowi:

„Odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. Opóźnienia w zapłacie uprawniają Przedsiębiorstwo do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej.”

Zgodnie z dyspozycją normy określonej w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców, w tym sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opat ustalone w taryfach. Rada gminy w oparciu o przytoczoną normę prawną ustala sposób rozliczeń za usługi doprowadzania wody i odprowadzania ścieków, co jest stanowieniem prawa i w tym zakresie ustala się np., że odbiorca dokonuje zapłaty w oparciu o wystawioną fakturę. Jednakże już wskazywanie konsekwencji za opóźnienia w zapłacie faktury w postaci naliczania odsetek jest stosowaniem ustanowionego prawa, albowiem w oparciu m. in. o przedmiotowy regulamin przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zawieranej umowie z odbiorcą będzie uprawnione do określania wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury. Wskazywanie przez Radę Miejską możliwości naliczania i wysokości odsetek za opóźnienia w dokonaniu opłat za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki wykracza poza upoważnienie ustawowe, stanowiące o stanowieniu o sposobie rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą.

Nadto ustalanie przez Radę wysokości odsetek w postaci odsetek ustawowych narusza art. 359 § 2 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 359 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego

właściwego organu (§ 1). Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe (§ 2).

Zatem w wyniku zawartej umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w umowie może wskazać na konsekwencję opóźnienia się przez odbiorców w zapłacie faktury za wykonaną usługę, którą to konsekwencją może być naliczanie odsetek, ale nie koniecznie ustawowych, lecz umownych.

Uchwała w § 25 ust. 4 i 5 stanowi, iż: „w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego ilość pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie średniego zużycia wody i/lub odprowadzonych ścieków w okresie ostatnich 6 miesięcy poprzedzających bezpośrednio ujawnienie niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego (ust. 4). W przypadku braku możliwości ustalenia średniego zużycia, zgodnie z ust. 4 ilość pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie średniego zużycia wody i/lub odprowadzonych ścieków w analogicznym okresie roku ubiegłego lub ilości średnio miesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza.”

Tymczasem § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków mówi, iż „w przypadku niesprawności wodomierza głównego, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności 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.”

Powołany przepis rozporządzenia ustanawia zasadę co do sposobu rozliczeń za pobraną wodę w przypadku niesprawności wodomierza głównego. W związku z powyższym, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (akt o charakterze powszechnie obowiązującym) nie może, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, w sposób odmienny regulować materii określonej przepisami rozporządzenia.

Z kolei sposób ustalania ilości odprowadzonych ścieków określa art. 27 ustawy, który stanowi, iż: „4. Ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych.

5. W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilość wody pobranej lub określonej w umowie.

6. 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.”

Rada gminy, w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie posiada kompetencji do odmiennego ustalania sposobu obliczania ilości odprowadzonych ścieków.

W § 30 uchwały postanowiono:

„1. Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci, mogą dotyczyć nie tylko przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, ale również wybudowania przez przyszłego Odbiorcę, ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych.

2. W przypadku określonym w ust. 1 Przedsiębiorstwo i osoba ubiegająca się o przyłączenie, przed wydaniem „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”, są zobowiązane do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez Przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego Odbiorcę ze środków własnych.

3. W sytuacji współfinansowania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie, budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych umowa zawierana między Przedsiębiorstwem a tą osobą reguluje tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez Przedsiębiorstwo części inwestycji sfinansowanej przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.

4. Odpłatne przejęcie polegać może na przeniesieniu na Przedsiębiorstwo prawa własności urządzenia, jak również na zawarciu umowy obligacyjnej, w szczególności umowy dzierżawy, a także prawnorzeczowej, w szczególności ustanowieniu użytkowania, w sposób umożliwiający Przedsiębiorstwu korzystanie z urządzenia.

5. Wybór konkretnej formy odpłatnego przejęcia wymaga akceptacji Przedsiębiorstwa i osoby ubiegającej się o przyłączenie.

6. Umowa, o której mowa w ust. 2 i 3 pod rygorem nieważności winna być zawarta w formie pisemnej.

7. Umowa, o której mowa w ust. 2 i 3 winna określać, co najmniej:

- 1) termin wybudowania urządzenia,
- 2) warunki techniczne, jakie urządzenie ma spełniać,
- 3) zasady kontroli realizacji inwestycji przez Przedsiębiorstwo,
- 4) zasady wyceny inwestycji,
- 5) formę prawną przejęcia urządzenia przez Przedsiębiorstwo,
- 6) termin przejęcia urządzenia,
- 7) termin i zasady wypłaty wynagrodzenia za przeniesienie własności urządzenia lub termin i zasady uiszczenia wynagrodzenia za korzystanie przez Przedsiębiorstwo z urządzenia na podstawie umowy nie przenoszącej prawa własności,

8) zabezpieczenie wzajemnych zobowiązań.”

Po pierwsze należy zauważyć, że unormowania takie nie mieszczą się w kompetencji wynikającej z art. 19 ustawy. 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 przyłączenia 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 zapis § 30 ust. 1 przekracza normę kompetencyjną art. 19 ustawy.

Po drugie nałożenie mocą § 30 uchwały obowiązku 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).

Wobec stwierdzenia nieważności § 30 uchwały za niezgodny z prawem także należy § 34 ust. 2 uchwały, który jest z nim merytorycznie związany.

Nadto należy zauważyć, że także określenie elementów takiej umowy w § 30 ust. 7 przedmiotowej uchwały, jest przekroczeniem kompetencji z art. 19 ustawy oraz narusza zasadę swobody umów art. 353¹ Kodeksu cywilnego, stanowiącego: „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.”

Z kolei zapis § 30 ust. 6 przedmiotowej uchwały narzuca formę zawarcia umowy. Forma umowy może zostać określona jedynie przepisami ustawy bądź też poprzez umowę stron, a nie w akcie prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego: „Jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności.”. Z kolei art. 76 Kodeksu cywilnego stanowi: „Jeżeli strony zastrzegły w umowie, że określona czynność prawna między nimi powinna być dokonana w szczególnej formie, czynność ta dochodzi do skutku tylko przy zachowaniu zastrzeżonej formy. Jednakże gdy strony zastrzegły dokonanie czynności w formie pisemnej, nie określając skutków niezachowania tej formy, poczytuje się w razie wątpliwości, że była ona zastrzeżona wyłącznie dla celów dowodowych.”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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