



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 grudnia 2015 r.

Poz. 4594

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.171.2015.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 pkt 4, § 4 ust. 3 pkt 12, § 7 ust. 2 i ust. 3, § 8 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 12 ust. 2 i ust. 3, § 14 ust. 1 w części: „jest odpłatne i”, § 14 ust. 5 w części: „W uzasadnionych przypadkach”, § 19 ust. 2 oraz § 29 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr VII/71/15 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

UZASADNIENIE

W dniu 25 listopada 2015 r. Rada Gminy Bargłów Kościelny podjęła uchwałę nr VII/71/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, która w dniu 3 grudnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 grudnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności, niektórych jej postanowień.

W § 2 ust. 2 pkt 4 zakwestionowanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne należy rozumieć Urząd Gminy Bargłów Kościelny. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotową uchwałą Rada Gminy Bargłów Kościelny przyjęła regulację w zakresie świadczenia usług wodociągowych przez gminę.

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie istotnie narusza 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) – dalej zwanej ustawą. Powołany przepis ustawy nie daje podstaw do uchwalania regulaminu dostarczania wody dla jednego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, gdyż jako akt prawa miejscowego, cechuje go abstrakcyjność i generalność. Zgodnie z poglądem piśmiennictwa prawniczego charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś przez wymienienie z imienia, nazwy (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa, 2007, str. 75).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1322/05 orzekł, że ze względu na to, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków „odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 wymienionej ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów”. Sąd stwierdził także, że w przypadku wskazania w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa dochodzi do uchwalenia przez radę gminy aktu określającego funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa w omawianym zakresie, zaś uchwała nie stanowi wykonania art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

Pogląd o niedopuszczalności wskazania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków konkretnego przedsiębiorstwa, świadczącego usługi wodociągowo-kanalizacyjne potwierdza orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, jak np.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 658/10; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt II SA/GI 149/13).

W § 4 ust. 3 pkt 12 uchwały przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym „odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy będącym w jego posiadaniu. Jeśli tego nie uczyni w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, przedsiębiorstwo może usunąć awarię we własnym zakresie, a kosztami obciążyć odbiorcę”.

W odniesieniu do tej regulacji podkreślić należy, iż o ile umowa pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą – zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy – powinna zawierać postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, to w materii prawno-administracyjnej regulowanej w uchwale przez organ stanowiący gminy nie można zamieszczać postanowień z zakresu spraw jakie strony winny ułożyć między sobą w umowie.

Ponadto, kto i w jakim czasie winien usunąć awarię na konkretnym przyłączy oraz kto poniesie koszty tego usunięcia awarii jest materia, która wprost wskazywana jest jako materia właściwa do regulowania w drodze umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy. Tym samym § 4 ust. 3 pkt 12 uchwały rażąco narusza art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy, a także zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

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).

Należy zatem podkreślić, iż organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 683/06).

W Rozdziale 3 badanej uchwały, w § 7 ust. 2, 3 oraz § 8 ust. 3, 4, 5 Rada ustaliła zasady rozwiązywania, wypowiedzania umów z odbiorcami usług. Podkreślenia wymaga, iż upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczy wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów, tak więc z woli ustawodawcy, poza kompetencjami organu stanowiącego pozostają postanowienia dotyczące rozwiązywania umów. O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, w którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył właśnie warunki wypowiedzania umowy. Z tych względów za wykraczające poza upoważnienie ustawowe należy uznać postanowienia § 7 ust. 2, 3 oraz § 8 ust. 3, 4, 5 uchwały. Jednocześnie wskazane postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że 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.

Jak zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1116/06, określenie warunków i trybu rozwiązywania umowy w regulaminie „*wykracza poza ustawowe upoważnienie rady gminy do regulowania tych kwestii w regulaminie, jako akcie normatywnym. Źródłem ustaleń umowy w tym zakresie o świadczenie usług jest wprost art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, dlatego materia ta nie może być normowana w regulaminie, skoro zakres jego regulacji nie może być rozszerzany ponad to, co zostało wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy, zwłaszcza gdy ustawodawca wyraźnie określił w powołanym przepisie zakres dopuszczalnych w regulaminie ustaleń wobec samej umowy o świadczenie usług*”.

Zakwestionować należy także § 12 ust. 2 i ust. 3 regulujący zasady dokonywania rozliczeń za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki, wskazując iż termin zapłaty należności za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki nie może być krótszy niż 14 dni otrzymania faktury oraz zgłoszenie zastrzeżeń do wysokości należności określonej w fakturze nie wstrzymuje jej zapłaty.

Takie rozwiązanie sprzeczne jest z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Określenie zatem

terminu, w jakim odbiorca powinien dokonać zapłaty za usługę, stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem, do czego organ, stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie jest upoważniony. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Go 304/06, „treść umowy pomiędzy odbiorcą usług, a zakładem gospodarki komunalnej, podlega rygorom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim będzie w tym przypadku organ podejmujący uchwałę, nie ma podstaw prawnych, aby wpływać na treść umowy”.

Jednocześnie należy podkreślić, iż norma kompetencyjna art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy odnosząca się do określenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach nie może być interpretowana w oderwaniu od przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a w szczególności przepisów 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), które szczegółowo reguluje kwestie prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zgodnie z § 17 tego rozporządzenia, odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób (ust. 1). Zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty (ust. 4). W przypadku nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub, na żądanie odbiorcy usług, zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie (ust. 5).

W kontekście powyższego należy zatem uznać, iż regulacje § 12 ust. 2 i ust. 3 powielają, a w części również modyfikują, obowiązujące w omawianym zakresie przepisy ww. rozporządzenia.

Przeprowadzona kontrola legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż sformułowane w **§ 14 ust. 1** postanowienie odnośnie odpłatności za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nie znajduje uzasadnienia w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ponadto regulacja taka jest sprzeczna z art. 15 ust. 2 ustawy, w myśl którego realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Skoro ustawodawca wymienia wprost jakie koszty zobowiązana jest ponieść osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, to prawodawca miejscowy nie może w przedmiotowym regulaminie uzależniać przyłączenia do sieci od ponoszenia jeszcze innych kosztów. Zauważyć należy, że stawkę opłaty (wraz ze stosownym podatkiem) za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, ale tylko wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług, uwzględnia się w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (§ 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków).

Stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 86/13, argumentował, iż katalog problematyki wskazany w art. 19 ust. 2 ustawy, przekazanej radzie gminy do unormowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie uprawnia do określania w nim zasad naliczania jakichkolwiek opłat związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo - kanalizacyjnych. Nie stanowi w szczególności takiej podstawy ustawowej element regulaminu dotyczący warunków przyłączania do sieci, ponieważ nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku ponoszenia opłat, musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie z zastosowania odpowiedniej wykładni przepisów zmierzającej do wyinterpretowania takiego obowiązku obywateli. Przyłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w powołanym art. 15 ust. 2 ustawy.

W **§ 14 ust. 5** uchwały Rada Gminy określiła, że w uzasadnionych przypadkach można wyrazić zgodę na przyłączenie nieruchomości do sieci osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym 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.

Ustawodawca dopuścił zatem możliwość zawarcia umowy o dostarczanie wody przez osobę, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, bez stawiania jej dodatkowych warunków. Zapis regulaminu, który ogranicza możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do „uzasadnionego przypadku”, jest sprzeczny z prawem. Ustawa precyzyjnie określa z kim może być zawarta umowa i rada gminy nie może w regulaminie modyfikować przepisów ustawowych. Według art. 6 ust. 4 ustawy obydwie kategorie osób, tj. osób posiadających tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osób korzystających z nieruchomości bez uregulowanego stanu prawnego, mają równe prawo zawarcia umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków. Wskazany przepis ustawy nie różnicuje ich praw w przedmiotowym zakresie. Za bezpodstawną i nieuzasadnioną należy zatem uznać modyfikację zakresu praw adresatów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jeżeli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody właściciela wodociągu i przedsiębiorstwa, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.

W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z cytowanego wyżej art. 15 ust. 4 ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Gmina nie ma zatem kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci (vide: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).

W § 29 ust. 1 postanowiono, że: „w przypadku dostaw wody o jakości niezgodnej z regulaminem lub przerw w dostawach wody, odbiorca usług może złożyć pisemną reklamację w terminie 7 dni od dnia, w którym zakończyła się przerwa w świadczeniu usługi, albo od dnia w którym usługa została wykonana lub miała być wykonana”.

Dokonując analizy tego przepisu należy stwierdzić, że Rada Gminy Bargłów Kościelny nie miała podstawy do określenia terminu na wniesienie reklamacji, a ponadto rażąco ogranicza możliwość złożenia reklamacji w określonych sytuacjach faktycznych.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że w art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy przyznano organowi stanowiącemu gminy kompetencję do regulowania standardów obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek uregulować to, w jaki sposób przedsiębiorstwo winno załatwić reklamację, nie ma zaś podstaw do wyznaczania terminu wniesienia reklamacji. Nastąpiło zatem przekroczenie ustawowej kompetencji do stanowienia aktu prawa miejscowego, co decyduje o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na inne aspekty kwestionowanego przepisu wskazujące na jego wadliwość. Po pierwsze, wymaganie, aby zgłoszenia reklamacji dokonać w terminie liczonym od zaistnienia wady jest sprzeczne z możliwościami kontrolnymi, jakimi dysponuje odbiorca. Może on stwierdzać wady dotyczące ilości i jakości wody, które są zauważalne w toku normalnego użytkowania. Jeżeli jednak wystąpi wada, której wykrycie przekracza możliwości użytkownika nawet przy zachowaniu przez niego stałej kontroli świadczonych usług, a wykrycie tej wady nastąpi w terminie późniejszym (np. przez wyspecjalizowane do tego służby – Państwową Inspekcję Sanitarną), to reklamacja stwierdzonej wady nie może zostać wyłączona. Podobnie nie można wyłączyć możliwości zareklamowania wady przez odbiorcę, który przez okres ponad 7 dni był nieobecny i nie miał możliwości stwierdzenia wady. Nie można ograniczać prawa odbiorcy usług do wniesienia reklamacji poprzez określenie terminu, który instytucję reklamacji uczyni iluzoryczną. Wynika z tego, że termin zgłoszenia reklamacji powinien uwzględniać upływ czasu pomiędzy wystąpieniem wady, a jej wykryciem w toku sprawowania normalnej kontroli. Liczenie jego upływu od dnia zaistnienia wady, a nie jej wykrycia narusza prawo do złożenia reklamacji.

Co więcej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwestionował siedmiodniowe terminy, które bezpośrednio lub pośrednio powodowały niemożność złożenia reklamacji, a stosowne postanowienia umowne taki termin wyznaczające uznawane były za niedozwolone przez Sąd Ochrony Konkurencji

i Konsumentów (vide: wyrok z dnia 22 maja 2007 r., XVII AmC 40/06 oraz wyrok z dnia 5 marca 2013 r., XVII AmC 4445/12). Jeżeli zatem, siedmiodniowy termin nie może być wskazywany w umowie z konsumentem, to jego zakreszenie w akcie prawa miejscowego również winno być kwestionowane.

Podejmując powyższe rozstrzygnięcie organ nadzoru uwzględnił szeroko prezentowane orzecznictwo sądów administracyjnych, które wielokrotnie zwracały uwagę na problematykę działania organów stanowiących gmin do stanowienia aktów prawa miejscowego w granicach upoważnień ustawowych. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową rada gminy musi działać na podstawie i ściśle w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Akt prawa miejscowego nie może więc naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji.

Omówione wyżej postanowienia regulaminowe, w ocenie organu nadzoru modyfikują i wykraczają poza dozwolony w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zakres przedmiotowy, a więc Rada Gminy Bargłów Kościelny nie była upoważniona do ich regulowania.

W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały, w określonej w sentencji części, uznać należy za w pełni uzasadnione.

Ponadto, informuję iż postępowanie nadzorcze w odniesieniu do § 29 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 zostało umorzone.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj