

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911-96-10
z dnia 5 sierpnia 2010 r.**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241) stwierdza się nieważność w całości uchwały **Rady Miejskiej w Niepołomicach Nr LXVI/671/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.** w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Wodociągi Niepołomice Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością”.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2010 r. Rada Miejska w Niepołomicach podjęła uchwałę **Nr LXVI/671/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.** w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Wodociągi Niepołomice Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością”, którą w dniu 8 lipca 2010 r. doręczono organowi nadzoru – Wojewodzie Małopolskiemu w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały podano obok art. 18 ust. 2 pkt 15 cyt. ustawy o samorządzie gminnym art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, przywołując przy tym błędny publikator. Zamiast tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz. U. z 2006 r., poz. 858 ze zm., przywołano Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747 ze zm. Przytoczenie nieprawidłowej podstawy prawnej ma miejsce dodatkowo w § 1 ust. 2 pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały. Podobnie w § 11 regulaminu rada gminy przywołuje jako podstawę prawną rozliczeń z odbiorcami usług nieobowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 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 26, poz. 257) zamiast 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).

W dalszej kolejności organ nadzoru kwestionuje zapisy tytułu uchwały, jako naruszające, w jego ocenie, porządek prawny. I tak zauważa, co następuje:

Rada Miejska w Niepołomicach w sposób nieuzasadniony i godzący w cechę generalności aktu prawa miejscowego ograniczyła zakres zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego podmiotu świadczącego usługi w zakresie usług wodnokanalizacyjnych, regulamin ma zaś obejmować wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie danej gminy obecnie i **w przyszłości** i nie jest aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej – w tym przypadku Spółki z o. o. „Wodociągi Niepołomice”. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r. II S.A./Go 304/06 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. II S.A./Wr 745/06.

Upoważnienie do stanowienia przez radę gminy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawarte jest w art. 19 ust. 1 cyt. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który stanowi, że:

„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”. Niezbędny zakres przedmiotowego regulaminu ustanowiony jest natomiast w ustępie 2 tegoż artykułu:

„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”.

I tak w pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdza brak podstawy prawnej do ustanowienia przez radę gminy własnych definicji pojęć – w § 1 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały. Mianowicie Rada Miejska w Niepołomicach wprowadziła definicje „ustawy”, „umowy”, tym samym stworzyła samodzielne definicje, nie posiadając ku temu stosownego upoważnienia oraz dokonała nieuprawnionej modyfikacji w stosunku do pojęć ustawowych „odbiorcy”, „przedsiębiorstwa” i „przyłącza kanalizacyjnego”. W przypadku definicji pojęcia „odbiorcy” w regulaminie postanowiono, że należy przez to rozumieć podmiot będący stroną umowy o przyłączenie do sieci lub jednej z umów wymienionych w pkt 2, gdy w ustawie definiuje się odbiorcę usług jako każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. W przypadku pojęcia „przedsiębiorcy” regulamin definiuje go jako przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności

gospodarczej, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków natomiast ustawa traktuje o przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym jako - przedsiębiorcy 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. Natomiast „przyłącze kanalizacyjne” według regulaminu to odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku – **od** granicy nieruchomości, natomiast według ustawy odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku **do** granicy nieruchomości gruntowej.

Niezgodnym z prawem jest również powtarzanie w akcie rangi podustawowej definicji zawartych w ustawie, a mianowicie „przyłącza wodociągowego” oraz „sieci”.

Kwestionowanie uprawnienia rady gminy do tworzenia w akcie prawa miejscowego słowniczka pojęć jest zbieżne z poglądem wyrażonym w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. II S.A./Wr 521/06, w którym sąd stwierdził, że delegacja ustawowa zawarta w omawianym art. 19 ust. 1 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, definicji określonych pojęć. Rada, uchwalając przepisy prawa miejscowego, winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), do których to aktów zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI (z pewnymi wyjątkami). W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 załącznika do rozporządzenia).

Trudno również w upoważnieniu ustawowym dopatrzeć się podstawy do formułowania przez radę gminy obowiązków nałożonych na odbiorców wody, zawartych w § 3 załącznika do uchwały, a mianowicie „odbiorca wody powinien racjonalnie gospodarować wodą i używać jej zgodnie z przeznaczeniem”. Organ nadzoru zauważa, że nakładanie obowiązków na obywateli musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie z zastosowania odpowiedniej wykładni przepisów, zmierzającej do wyinterpretowania takiego obowiązku. W niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym nie neguje się zalecenia racjonalnej gospodarki wodą, jednakże zamieszczenie w akcie normatywnym jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków przedmiotowego postanowienia nadaje temu zapisowi treść normatywną i wykracza poza kompetencje rady gminy.

Kolejno organ nadzoru wskazuje na zapis § 6 ust 2 regulaminu. Mianowicie, w przepisie tym Rada Miejska w Niepołomicach postanowiła, że „Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić zawarcia umowy na zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego i osobami korzystającymi z lokali w tym budynku, gdy nie są spełnione równocześnie wszystkie warunki określone w art. 6 ust. 6 ustawy, tj:

- wszystkie lokale wyposażone są w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, **w sposób uzgodniony z przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym**; tymczasem przepis art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy na który powołuje się rada gminy brzmi:

„Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeżeli:

1) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane **zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi**, przy wszystkich punktach czerpalnych;

Zatem organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Niepołomicach dokonała modyfikacji przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Organ nadzoru kwestionuje również prawidłowość zapisów ustępu 3 w § 6 regulaminu, który brzmi: „Przedsiębiorstwo ma prawo wypowiedzieć umowę właścicielowi lub zarządcy budynku wielolokalowego, jeżeli w trakcie jej obowiązywania wystąpią warunki uniemożliwiające jej spełnienie, w szczególności warunki uniemożliwiające ustalenie należności za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki dla poszczególnych Odbiorców usług w tym budynku, w terminie określonym w umowie.

Tymczasem w art. 6 ust. 3 ustawy, na który powołuje się rada gminy w § 6 ust. 4 tiret szóste ustawodawca zdecydował, że **umowa** o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym **warunków wypowiedzenia**. Zatem ustawodawca przesądził, że warunki wypowiedzenia umowy należą do sfery stosunków cywilno – prawnych regulowanych umową a nie aktem prawa miejscowego, czyli zależą od woli stron stosunku zobowiązaniowego.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza niedopuszczalność rozwiązań przyjętych przez Radę Miejską w Niepołomicach w § 7 ust. 3, 4 i 5 regulaminu w zakresie możliwości odstąpienia przez przedsiębiorstwo od umowy. Mianowicie, w § 7 ust. 4 przewidziano, że przedsiębiorstwo może **odstąpić od umowy** w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy, tj:

- przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- odbiorca usług nie uiścił opłat za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 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. W ustępie 4 cyt. paragrafu regulamin stanowi, że odstąpienie następuje poprzez oświadczenie przedsiębiorstwa doręczone odbiorcy na 20 dni przed terminem odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

Tymczasem przepis art. 8, na który powołuje się rada gminy brzmi:

1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może **odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne**, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) 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.

2. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które odcięło dostawę wody z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest obowiązane do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu.

3. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia *powiatowego inspektora sanitarnego*, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na niedopuszczalne ograniczenie, w stosunku do zapisów ustawy, praw odbiorców i obowiązków przedsiębiorstwa. Mianowicie przepis art. 1 ustawy jako jej cele wskazuje zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, a także **ochrony interesów odbiorców usług** z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Wynika stąd, że interes odbiorców jest jednym z przedmiotów regulacji ustawy. Jest to zrozumiałe ze względu na niezbędność dobra jakim jest woda oraz charakter tego rynku, który ogranicza wybór dostawcy wody lub odbiorcy ścieków. Z kolei według art. 5 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo dostarcza wodę w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem. Poza tym dostawa wody i odprowadzanie ścieków muszą być zorganizowane w sposób ciągły i niezawodny.

W § 10 przedmiotowego regulaminu Rada Miejska w Niepołomicach nałożyła na odbiorców usług, bez umocowania ustawowego, obowiązek korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób nie powodujący pogorszenia jakości usług oraz nie utrudniający działalności przedsiębiorstwa, w szczególności (...) użytkownika instalacji wodociągowej w sposób eliminujący możliwość wystąpienia awarii, skażenia chemicznego lub bakteriologicznego wody w sieci wodociągowej czy podjęcia działań ograniczających skutki awarii oraz udostępniania przedsiębiorstwu terenu w celu usunięcia awarii lub kontroli działania urządzeń pomiarowych, kanalizacyjnych i przyłączy, tymczasem art. 7 pkt 6 ustawy stanowi, że „osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

Określający obowiązki odbiorcy usług art. 5 ust. 2 cyt. ustawy stanowi, że 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. Natomiast zapisy § 10 załącznika do uchwały w sposób nieuprawniony rozszerzają obowiązki odbiorców usług.

W kontekście zapisów § 15 ust. 1 i 2 oraz ust. 4 pkt 4 regulaminu, stanowiących o odpłatności za odbiór techniczny przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz należności za wykonanie przyłączenia organ nadzoru zwraca uwagę na regulację zawartą w § 5 pkt 7 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), który stanowi, że taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają **stawkę opłaty** za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, **wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych** przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług (...). Zatem opłaty, o których mowa w regulaminie winny odnosić się tylko i wyłącznie do przedmiotowych kosztów a ich regulacja winna być określona w taryfach a nie w akcie prawa miejscowego. Sprawy opłat za przyłączenie wielokrotnie poruszały sądy administracyjne, m.in. w wyroku z dnia 26 sierpnia 2008 r. WSA w Bydgoszczy (sygn. akt II SA/Bd 477/08), czy WSA w Krakowie w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 842/07), w którym sąd postanowił, że nie ma przepisów ustawowych, które upoważniałyby gminę do wprowadzenia opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących, a przepis art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie daje radzie gminy uprawnienia do

wprowadzenia odpłatności za zamiar przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej.

Organ nadzoru zwraca uwagę na pominięcie przez Radę Miejską w Niepołomicach, w § 15 ust. 3 regulaminu, określającym krąg osób uprawnionych do występowania z wnioskiem o przyłączenie do sieci – osób korzystających z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zapis taki narusza w istotny sposób art. 6 ust. 4 wskazywanej ustawy, przewidujący możliwość zawarcia umowy o świadczenie przedmiotowych usług także z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Wprawdzie w § 15 ust. 5 regulamin stanowi, że w **uzasadnionych przypadkach** przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Regulacja ta przekazuje przedsiębiorstwu uprawnienie do decydowania które przypadki może uznać za uzasadnione. W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że przepisy prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje uchwałodawcy. Nie może być w nich miejsca na niejasności i pojęcia niedookreślone.

Wątpliwości organu nadzoru budzą również zapisy § 22 regulaminu, określające miejsce wydania rzeczy, w rozumieniu kodeksu cywilnego, w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków, bowiem poprzez definiowanie pojęcia „miejsce wydania rzeczy” kształtuje się zasady i zakres odpowiedzialności, np. w przypadku awarii sieci, a tym samym ingeruje się w kwestie, które winny być, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3a, **przedmiotem klauzul umownych**, podobnie jak kwestia regulowania należności za usługi w § 29 regulaminu (art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Z tych samych powodów organ nadzoru kwestionuje postanowienia § 27 ust. 2 regulaminu, który stanowi że „odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy będącym w jego posiadaniu. Jeśli tego nie uczyni w ciągu 8 godzin od jej wystąpienia, przedsiębiorstwo może usunąć awarię we własnym zakresie, a kosztami obciążyć odbiorcę.”

Nakładając na odbiorcę usług obowiązek usuwania awarii rada gminy - bez upoważnienia ustawowego - ukształtowała odpowiedzialność stron umowy za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania. Trzeba też mieć na względzie, że wobec kategorycznego brzmienia art. 5 ust. 1 omawianej ustawy przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnienia zdolności będących w jego posiadaniu urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, niezależnie od tego z czyjej winy powstało zagrożenie . W przypadku awarii tych urządzeń - nawet z winy odbiorcy - odpowiedzialność nie może więc być przeniesiona na odbiorcę usług, a do tego w istocie zmierza zapis uchwały.

Przepis art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy stanowi, że kwestię warunków usuwania awarii powinna regulować umowa, której konieczny zakres wyznacza przepis ustawowy (art. 6 ust. 3) i do której to umowy odsyła art. 7 ust. 6. W pkt 3a przywołanego przepisu ustawodawca zastrzegł, że umowa ta w szczególności zawierać musi postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Wobec przedstawionych regulacji podnieść należy, że 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. Tezę tę wywiedziono z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06.

Organ nadzoru stwierdza również brak upoważnienia ustawowego dla rady gminy do stanowienia o obowiązku odbiorcy do pisemnego powiadamiania przedsiębiorstwa o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu (§ 30 regulaminu).

Podobnie brak jest podstawy prawnej do ograniczania, w § 34 regulaminu, terminu do wniesienia reklamacji w sprawie jakości wody i przerw w dostawach wody (3 dni).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, jednakże trudno dopatrzeć się w przepisach prawa kompetencji rady gminy do nakładania na uprawnionych do poboru wody na cele przeciwpożarowe zobowiązania do powiadamiania przedsiębiorstwa o miejscu pożaru niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia lub bezpośrednio po przybyciu na miejsce akcji. Sytuacja taka doprowadzić może do opóźnienia akcji gaśniczej i stawia obowiązek powiadamiania przedsiębiorstwa ponad akcję ratującą życie ludzkie i mienie.

Na zakończenie organ nadzoru podkreśla, że ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi a także **zasady ochrony interesów odbiorców usług** z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów (art. 1).

Przepis art. 19 przywołanej ustawy zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, w którym **powinny być** określone prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, do których ustawodawca zaliczył:

- 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.

Zawarte w przywołanym przepisie upoważnienie jest zatem upoważnieniem określającym materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Upoważnienie to nie daje organowi uchwałodawczemu podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego w sposób odmienny niż regulacje ustawowe. Jak podkreślił WSA w Opolu, w wyroku z dnia 4 października 2007 r. (sygn. akt II S.A./Op 344/07) naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać ich, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji.

Przedstawione powyżej naruszenia prawa, uznane przez organ nadzoru za istotne obligowały do wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Zważyć dodatkowo należy, że organ gminy

naruszył jednak nie tylko regulacje ustawowe ale również przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem organy gminy podejmując akt prawa miejscowego muszą bezwzględnie kierować się wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym, działając na jego podstawie i w jego granicach (art. 94 Konstytucji RP). Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi istotne naruszenie prawa, które w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 r. sygn. akt II S.A./Wr 470/08).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli:
Artur Słowik