

Łódź, dnia 07 maja 2010 r.



PNK.I. 0911/210/2010

**Rada Gminy
w Dobroniu**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 86 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. 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, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, 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, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

§ 22 ust. 4 i ust. 5, § 23 ust. 1, § 31 ust. 1, § 40 ust. 2 i ust. 3 uchwały Nr XXXIII/281/2010 z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Dobroń".

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2010 r. Rada Gminy w Dobroniu podjęła uchwałę Nr XXXIII/281/2010 z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Dobroń".

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2010 r.

Organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że niektóre jej postanowienia naruszają w sposób istotny przepisy prawa, co szczegółowo wskazał w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wobec tej uchwały, skierowanym do Rady Gminy w Dobroniu., tj.:

1/ w § 22 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie wskazanym w fakturze.

Zapis ten narusza § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania 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 termin zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki określony jest w fakturze i nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej dostarczenia. Rada Gminy postanawiając natomiast, że odbiorca dokonuje zapłaty za ww. usługi „ w terminie wskazanym w fakturze”, faktycznie stworzyła przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu możliwość określenia tego terminu także na okres krótszy niż 14 dni.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), sposób i terminy wzajemnych rozliczeń są elementem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranej między stronami.

Powyższe dotyczy również przepisów § 40 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, zawierających postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. Problematyka odpowiedzialności za szkody powstałe w związku ze świadczeniem usług wiąże się z wykonywaniem umowy o dostawę wody i odprowadzanie ścieków i odpowiada treści przepisu art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z pkt 1 ww. ustawy tj. „odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy”, w tym warunków świadczenia usług.

Uregulowanie kwestii odpowiedzialności za szkody powstałe w związku ze świadczeniem usług wykracza poza granice wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy, bowiem przesłanka uwolnienia się przedsiębiorstwa od odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku zdarzeń wymienionych w § 40 ust. 3 w związku z ust. 2 nie mieści się w zakresie pojęcia „sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków”, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy, i który Rada Gminy winna określić. Sposób postępowania oznacza bowiem tryb działania, ciąg, kolejność czynności, które należy wykonać w razie zaistnienia określonych zdarzeń.

Z powyższego jednoznacznie wynika więc obowiązek regulacji wskazanych wyżej zagadnień w umowach zawieranych między stronami, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalanym przez organ stanowiący gminy;

- 2/ § 22 ust. 5 Regulaminu stanowi: „Opóźnienia w zapłacie uprawniają Gminę do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej”.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Rada Gminy ustaliła w oparciu o tą normę prawną - w § 22 ust. 1 - że podstawą obciążenia należnościami za usługi wodno-kanalizacyjne jest faktura. Ustalenie natomiast przez Radę konsekwencji za opóźnienia w zapłacie faktury przez odbiorcę usług w postaci naliczania odsetek należy już do sfery stosowania ustanowionego prawa, na podstawie którego

przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne będzie uprawnione do określania wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury. Wskazywanie przez Radę Gminy możliwości naliczania odsetek oraz ustalenie ich wysokości wykracza również poza upoważnienie ustawowe dotyczące stanowienia o sposobie rozliczeń między stronami (art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Ponadto, ustalenie przez Radę odsetek w postaci odsetek ustawowych narusza art. 359 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z § 1 tego artykułu odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu. Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe (§ 2). Zatem, w wyniku czynności prawnej, tj. zawartej umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, przedsiębiorstwo w umowie może wskazać konsekwencje opóźnienia przez odbiorców w zapłacie faktury za wykonaną usługę, którą to konsekwencją może być naliczanie odsetek, ale niekoniecznie ustawowych, lecz umownych;

- 3/ § 23 ust. 1 Regulaminu stanowi, iż „ w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego oraz braku możliwości ustalenia na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i umowy ilości świadczonych usług, ilość pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 m-cy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza lub urządzenia pomiarowego, a gdy to jest niemożliwe na podstawie średniego zużycia w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza”.

Tymczasem § 18 ww. rozporządzenia Ministra Budownictwa ustanawia zasadę co do sposobu rozliczeń za pobraną wodę w przypadku niesprawności wodomierza głównego i czyni to w sposób odmienny niż powyższa regulacja regulaminowa. Z kolei sposób ustalania ilości odprowadzonych ścieków określa art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Rada Gminy nie może w Regulaminie, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, w sposób odmienny regulować materii określonej przepisami rozporządzenia ani też nie posiada kompetencji do odmiennego, niż ustawowy, ustalania ilości odprowadzanych ścieków;

- 4/ w § 31 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła przesłankę odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, tj. gdy przyłączenie to spowoduje pogorszenie warunków technicznych „tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć wody, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków”. Zgodnie zaś z przepisem 15 ust. 4 cyt. ustawy odmowa przyłączenia nieruchomości do sieci może nastąpić wyłącznie jeśli nie są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz gdy brak jest technicznych możliwości świadczenia usług

wodociągowo-kanalizacyjnych. Przepisy rozdziału 5. Regulaminu „Warunki przyłączenia do sieci” nie normują zagadnień wymienionych w § 31 ust. 1 jako warunków przyłączenia, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy.

Przedmiotowy zapis regulaminowy pozostaje również w sprzeczności z § 27 ust. 1 Regulaminu, wedle którego jeśli spełnione są warunki techniczne, w terminie 14 dni od złożenia wniosku przyszły odbiorca usług otrzymuje dokument pod nazwą „Techniczne warunki przyłączenia”.

Skoro zatem osobie ubiegającej się o przyłączenie wydano „Techniczne warunki przyłączenia”, uznając tym samym, iż są możliwości techniczne podłączenia nieruchomości do sieci, to późniejsza odmowa podłączenia do sieci z powodu braku tychże możliwości jest niezrozumiała. Przed wydaniem ww. „warunków” organ je wydający winien bowiem zbadać możliwości techniczne podłączenia nieruchomości, a także wpływ tego podłączenia na poziom świadczonych dotychczas usług i ewentualnie odmówić wydania tych warunków w razie stwierdzenia braku technicznych możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Ponadto przepis § 31 ust. 1 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 19 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru podzielił w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyrażone w wyroku z dnia 19 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Łd 335/06 - niepublikowany).

Podejmując powyższe rozstrzygnięcie organ nadzoru uwzględnił również 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 części dotyczącej § 22 ust. 4 i ust. 5, § 31 ust. 1, § 40 ust. 2 i ust. 3, w ocenie organu nadzoru wykraczają poza dozwolony w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zakres przedmiotowy, a więc Rada Gminy nie była upoważniona do ich regulowania.

Organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień przedłożonych w sprawie przez Przewodniczącą Rady Gminy w Dobroniu w piśmie z dnia 28 kwietnia 2010 r., znak: RG 0050/18/2010, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania wobec powyższego aktu.

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa organ nadzoru jest zobowiązany -

zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 tej ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XXXIII/281/2010 we wskazanym zakresie w sposób istotny narusza przepisy wymienione w treści niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, dlatego jego wydanie stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Jolanta Chelmińska

Do wiadomości
Wójt Gminy Dobroń