



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0914-8/9808

Wrocław, dnia 14 maja 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Św. Mikołaja 78/79
50 – 126 Wrocław

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

Skarżący: Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Rada Miejska w Szklarskiej Porębie,
ul. Buczka 2, 58-580 Szklarska Poręba.

Skarga

Na podstawie art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru wnosi skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie Nr XX/202/08 z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie § 2 lit. f, g i h; § 6; § 8 ust. 2; § 9; § 10; § 11; § 12 ust. 4, ust. 5; § 13 ust. 1, ust. 3; § 15; § 16; § 17; § 18; § 22 ust. 4, ust. 6; § 24; § 25 ust. 3; § 26; § 27 ust. 2 pkt 1; § 28 ust. 4; § 29; § 31; § 32; § 33; § 36; § 43 ust. 2.

Wskazaniem paragrafom uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie, Organ Nadzoru:

zarzuca:

istotne naruszenie art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r., nr 72, poz. 747 ze zm.),

jednocześnie wnosi o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonych fragmentów uchwały oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła na sesji w dniu 31 marca 2008 r. m. in. uchwałę Nr XX/202/08 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwana dalej uchwałą.

Dowód: uchwała Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 31 marca 2008 r. Nr XX/202/08.

Niniejsza uchwała przekazana została pismem Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 2 kwietnia 2008 r. nr RM-40/2008 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 kwietnia 2008 r.

Rada Miejska podjęła badaną uchwałę w oparciu o art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą. Zgodnie z przywołanym przepisem 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 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 (art. 19 ust. 2 ustawy).

1.

W § 2 lit. f, g i h uchwały, Rada Miejska wprowadziła definicje pojęć: „wodomierza”, „wodomierza dodatkowego” i „wodomierza własnego”, stanowiąc, że przez wodomierz rozumie się przyrząd pomiarowy zainstalowany na wodomierzem głównym na wewnętrznej instalacji wodociągowej obiektu budowlanego przy punkcie czerpalnym wody, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy; wodomierz dodatkowy oznacza zaś przyrząd pomiarowy zainstalowany za wodomierzem głównym służący ustaleniu ilości wody bezpowrotnie zużytej, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy; natomiast wodomierz własny oznacza przyrząd pomiarowy mierzący ilość wody pobranej z własnych ujęć wody, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy. Wprowadzone definicje normatywne pojęć nie są wprawdzie zdefiniowane przez ustawę, jednakże delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków definicji określonych pojęć. Takie stanowisko prezentuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06 oraz w wyroku z dnia 28 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 570/06, uznając, iż delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, nie upoważnia rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, definicji określonych pojęć, w szczególności niedopuszczalne jest ustalanie innego rozumienia pojęcia zdefiniowanego już przez ustawodawcę.

Dodatkowo wskazać należy, że w świetle § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908) – zwanego dalej „zasadami techniki prawodawczej”, rozporządzenia 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.

Ponadto, należy zauważyć, iż odnośnie kosztów instalacji i utrzymania urządzeń wodociągowych, urządzeń kanalizacyjnych oraz wodomierza głównego, ustawa w art. 15 ust. 1 i ust. 3 przewiduje, iż *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1. Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług.*

W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości, iż rada w sposób ewidentny przekroczyła zakres kompetencji.

2.

W § 6 uchwały, Rada ustaliła, że: *1. Jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, będącego w posiadaniu Odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo, Odbiorca jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożeń. 2. W przypadku, gdy Odbiorca nie usunie zagrożenia pomimo wezwania ze strony Przedsiębiorstwa, ma ono prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia. Działania Przedsiębiorstwa nie mogą naruszać prawa własności przyłącza przysługującego Odbiorcy.*

Mocą przytoczonych powyżej przepisów określa się odpowiedzialność odbiorcy do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożenia w przypadku powstania zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo. Kwestia odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych oraz przyłączy i instalacji została uregulowana w art. 5 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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 (art. 5 ust. 1), a 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 (art. 5 ust. 2). W zakresie przewidzianym w ustawie umowa może więc w sposób odmienny od ustawowego określać odpowiedzialność za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych.

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. Regulację zawartą w powyższym przepisie uchwały należy uznać zatem za niezgodną z prawem modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy oraz naruszenie kompetencji Rady Miejskiej poprzez wkroczenie w materię, która została uregulowana przez ustawodawcę.

3.

W § 8 ust. 2 uchwały stwierdza się, że: *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.*

W myśl art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, 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 należytą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków (ust. 1). 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 (ust. 2).

Wobec kategorię brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnienia zdolności będących w jego posiadaniu urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Natomiast, jak wynika z art. ust. 2 tegoż przepisu, 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 wodociągowo - 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.

4.

Rada Miejska w § 9 postanowiła: 1. Umowa jest zawierana na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem postanowień ust. 2. 2. Przedsiębiorstwo zawiera umowie na czas określony: • gdy tytuł prawny osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci został ustanowiony na czas określony, • na wniosek osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci.

Zgodnie zaś z § 10 uchwały: 1. Zmiana warunków umowy następuje w drodze aneksu do umowy sporządzonego w formie pisemnej. 2. Nie wymaga formy pisemnej, zmiana taryfy w czasie obowiązywania umowy.

Zakwestionowane zapisy §§ 9 i 10 przedmiotowej uchwały narzucają formę i okres obowiązywania umowy. Forma i czas trwania umowy może zostać określone jedynie przepisami ustawy bądź też poprzez umowę stron, a nie w akcie prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 73 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., nr 16 poz. 93 ze zm.): „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.”

W oparciu o art. 6 ust. 3 ustawy, umowa o dostarczania wody lub odprowadzanie ścieków, zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Nadto, warto zwrócić uwagę, że zaskarżone zapisy uchwały godzą w wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego – zasadę swobody umów, zgodnie z którą, *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.*

Należy podkreślić, iż 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.

Powyższe uzasadnienie pozostaje aktualne w przypadku § 11 uchwały, w którym stwierdza się, że: *W przypadku zmiany stanu prawnego nieruchomości przyłączonej do sieci Przedsiębiorstwa, skutkującej zmianą Odbiorcy, Przedsiębiorstwo zawiera umowie z nowym Odbiorcą, z zachowaniem dotychczasowych warunków technicznych świadczenia usług (powinno być usług).*

Zawarcie umowy, co do jej treści, w przypadku określonym w § 11, winno wynikać z woli stron stosunku zobowiązaniowego, a nie uchwały rady gminy, która na mocy przepisu art. 19 ust. 2 pkt ustawy ma jedynie określić szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a nie wprowadzać do uchwały klauzule umowne.

5.

W regulaminie w § 12 ust. 4, § 13 ust. 3, § 36, Rada zezwoliła Przedsiębiorstwu opracować wzór wniosku o zawarcie umowy, wzór wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wzory zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru, natomiast w ocenie organu nadzoru to rada opracowuje regulamin i nie może cedować swoich kompetencji na Przedsiębiorstwo.

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 Miejska 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 Miejska nie może scedować upoważnień ustawowych do regulowania zagadnień wymienionych w art. 19 ustawy na inne podmioty, w tym przedsiębiorstwo.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego

państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W art. 19 ust. 1 wyraźnie stwierdza się, że regulamin uchwała rada gminy, a zatem tylko organ stanowiący gminy może regulować wymienione wyżej zagadnienia.

Należy również uwzględnić fakt, że konieczność zamieszczenia zagadnień wymienionych w art. 19 ust. 2 ustawy w akcie prawa miejscowego wskazuje na intencję ustawodawcy, aby wszyscy odbiorcy korzystali z usług przedsiębiorstw wodociagowych i kanalizacyjnych na podobnych zasadach. Jak to już wykazano wyżej, regulamin ma charakter generalny, a więc może dotyczyć kilku przedsiębiorstw. Umożliwienie przedsiębiorstwu określania wzorów wniosków, umów i innych pism może spowodować, że odbiorcy będą traktowaniu w różny sposób w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają.

6.

Mocą § 12 ust. 5 Rada Miejska w Szklarskiej Porębie postanowiła: *Odbiorca zobowiązany jest do pisemnego poinformowania Przedsiębiorstwa o utracie 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 Kodeksu cywilnego). 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 (czynu 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.

7.

W § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały czytamy: *Umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego.*

Zgodnie z tym postanowieniem umowa wskazana w tym przepisie *może być zawarta*. Sformułowanie to oznacza fakultatywność jej zawierania a nie obowiązek.

Tymczasem zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy, 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 przy spełnieniu określonych w tym przepisie warunków (pkt. 1- 7).

Zgodnie z art. 6 ust. 6a ustawy właściciel lub zarządca przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 6, jest obowiązany do poinformowania osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie.

Z przepisów tych wynika, że przedsiębiorstwo obligatoryjnie zawiera umowę, jeśli został złożony stosowny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych i zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 6 pkt 1 – 7 ustawy. Oznacza to **nakaz zawarcia umowy ilekroć właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych wystąpi do przedsiębiorstwa z wnioskiem**. Jest ono do tego zobowiązane z mocy ustawy. Dlatego regulamin nie może modyfikować postanowień ustawy i wprowadzić fakultatywność w zawieraniu takich umów.

8.

Uchwała w § 15 uchwały stanowi: *1. Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron tylko w przypadku zaistnienia przyczyn uzasadniających jej rozwiązanie, z zachowaniem okresu wypowiedzenia określonego w umowie. 2. Rozwiązanie przez Odbiorcę umowy za wypowiedzeniem, następuje poprzez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie Przedsiębiorstwa lub przesłania takiego oświadczenia listem poleconym.*

Natomiast w § 16 Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, postanowiła: *1. Umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron. 2. Umowa zawarta na czas określony ulega rozwiązaniu z chwilą upływu czasu na jaki została zawarta.*

Zaś w § 17 uchwalono: *1. Umowa wygasa w przypadku: • śmierci Odbiorcy usług będącego osobą fizyczną, • utraty przez Odbiorcę prawa do korzystania z nieruchomości, • zakończenia postępowania upadłościowego w celu likwidacji lub likwidacyjnego strony będącej przedsiębiorcą, • utraty przez Przedsiębiorstwo zezwolenia na prowadzenie działalności. 2. Umowa zawarta z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym wygasa poza przyczynami wskazanymi w ust. 1, również w razie wygaśnięcia umowy zawartej przez Przedsiębiorstwo w właścicielu lub zarządcu nieruchomości, w której znajduje się lokal.*

Regulamin przewiduje więc nieograniczoną żadnymi warunkami dodatkowymi możliwość rozwiązania umowy przez każdą ze stron - w tym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Należy zwrócić uwagę, że 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 niezastępowalność dobra jakim jest woda oraz charakter tego rynku, który ogranicza wybór dostawcy wody lub odbiorcy ścieków.

Zgodnie z 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*”, zapewniający „*należyta jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków*”. Stosunki między przedsiębiorstwem działającym na podstawie zezwolenia wydanego przez organ zarządzający gminą (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) a kontrahentem regulują umowy, „*zawierane na podstawie wzorca zgodnego z regulaminem uchwalanym przez radę gminy*” (tak w uzasadnieniu Sąd Najwyższy - Izba Cywilna w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CK 185/2003, publik. w OSNC 2004/10, poz. 162). Regulamin ten określa „*prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług*” w szczególności „*szczególne warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług*” (art. 19 ust. 2 *ad acapit* ustawy). Jednak regulamin ten musi uwzględniać podstawowe systemowe rozwiązania zawarte w Ustawie. Zgodnie z ustawą „*przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy*” (art. 6 ust. 2 ustawy). Umowa ta „*zawiera w szczególności postanowienia dotyczące (...) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia*” (art. 6 ust. 3 ustawy). „*Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług*” (art. 15 ust. 4 ustawy). Zaprzeczeniem tychże zasad byłaby możliwość rozwiązania przez przedsiębiorstwo zawartej umowy z jakichkolwiek przyczyn. Dlatego zasada swobody zawierania umów wyrażona w 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*”) została ograniczona przepisami prawa publicznego. Skoro ustawa nakazuje chronić interesy odbiorców i nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek przyłączania do sieci oraz obowiązek zawierania umów, to wprowadzenie do regulaminu nieograniczonego prawa rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo, narusza powyższe systemowe regulacje ustawy. Bez ważnej przyczyny odbiorca byłby pozbawiony dostępu do elementarnego dobra jakim jest woda.

Jednocześnie postanowienia regulaminu naruszają przepisy Kodeksu cywilnego określające katalog otwarty klauzul abuzywnych. W art. 385³ pkt 15 Kodeksu cywilnego czytamy, że „*w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności zastrzegają dla kontrahenta konsumenta uprawnienie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony, bez wskazania ważnych przyczyn i stosownego terminu wypowiedzenia*”. Klauzule te są objęte domniemaniem abuzywności co oznacza, że dopiero w razie wątpliwości będą one uznane za niedozwolone. Używanie tych klauzul nie jest więc zakazane.

Należy zwrócić uwagę, że kontrola wykonywana przez organ nadzoru ma charakter abstrakcyjny – nie jest badana konkretna umowa, ale akt prawa miejscowego („*Regulamin jest aktem prawa miejscowego*” – art. 19 ust. 1 zd. 2 Ustawy). Akt ten jako powszechnie obowiązujący będzie bezwzględnie i jednostronnie kształtował treść przyszłych wzorców umownych i oraz samych umów. Jego postanowienia nie będą mogły być renegotjowane przy zawieraniu umowy. W sytuacji więc, gdy strona przyszłej umowy – odbiorca usług – przy jej zawieraniu nie ma żadnego wpływu na jej treść wynikającą z uchwalonego regulaminu, narzucającego niekorzystne dla niej rozwiązania uznać należy, że sam regulamin narusza powołane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego. Stanowisko organu nadzoru podzielił Sąd

Administracyjny w wyroku (sygn. akt II SA/Wr 488/06), w którym stwierdza, że „z uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika, iż ustawodawcy zależało aby wiele kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usług wodno-kanalizacyjnych a odbiorcą usługi zostało wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego. Ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnień do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego.”

Przyznanie przedsiębiorstwu wodociągowo – kanalizacyjnemu prawa wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, nieograniczonego żadnymi warunkami co do przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, narusza w sposób istotny prawo. **Ponadto należy zauważyć, iż kwestie wypowiedzenia umowy zostały z mocy ustawy przekazane do uregulowania w drodze cywilnoprawnej. Jak wynika z art. 6 ust. 3 pkt. 6 ustawy umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków powinna zawierać postanowienia dotyczące m. in. okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.** Podobna argumentacja dotyczy również paragrafu 16 i 17 uchwały, które to regulują możliwość rozwiązania umowy za porozumieniem, możliwość rozwiązania umowy zawartej na czas określony oraz przypadki wygaśnięcia umowy z mocy prawa. Wszystkie te postanowienia winne być określone tylko i wyłącznie w umowie. Dodatkowo należy podkreślić że umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków jest umową o świadczenie usług i w oparciu o art. 750 Kodeksu cywilnego stosuje się do niej przepisy o zleceniu. A zgodnie z art. 747 w braku odmiennej umowy zlecenie nie wygasa ani wskutek śmierci dającego zlecenie, ani wskutek utraty przez niego zdolności do czynności prawnych. Jeżeli jednak, zgodnie z umową, zlecenie wygasło, przyjmujący zlecenie powinien, gdyby z przerwania powierzonych mu czynności mogła wyniknąć szkoda, prowadzić te czynności nadal, dopóki spadkobierca albo przedstawiciel ustawowy dającego zlecenie nie będzie mógł zarządzić inaczej. W razie śmierci zleceniodawcy umowa może wygasnąć, tylko i wyłącznie wtedy, jeżeli taki zapis znalazł się w umowie zawartej między jej stronami.

9.

Paragraf 18 uchwały stanowi: *Po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy, przedsiębiorstwo zaprzestaje świadczenia usług poprzez zamknięcie przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny.*

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.

Katalog przesłanek umożliwiających odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego, wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy i przytoczonych powyżej, ma charakter enumeratywny i rada w drodze regulaminu nie ma podstaw, aby go rozszerzać. Rada tym samym naruszyła swoim działaniem delegację ustawową.

10.

W § 22 ust. 4 uchwały postanowiono: *Odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone cieciki w terminie wskazanym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej doręczenia. Opóźnienia w zapłacie uprawniają Przedsiębiorstwo do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej.*

Zgodnie z dyspozycją normy prawnej art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania cieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców, w tym sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Rada gminy w oparciu o przytoczone normy prawne określa sposób rozliczeń za usługi doprowadzania wody i odprowadzania cieków, co jest stanowieniem prawa i w tym zakresie ustala się np. że odbiorca dokonuje zapłaty w oparciu o wystawione faktury.

Jednak wskazywanie już konsekwencji za opóźnienia w zapłacie faktury w postaci naliczania odsetek jest stosowaniem ustanowionego prawa, albowiem w oparciu m. in. o przedmiotowy regulamin przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zawieranej umowie z odbiorcą będzie uprawnione do określenia wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury. Regulacja przedmiotowej uchwały dotycząca naliczania i wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury za dostarczoną wodę i odprowadzone cieciki wykracza poza upoważnienie ustawowe, dotyczące określenia sposobu rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą.

Nadto ustalanie przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie 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 opóźniania się przez odbiorców w zapłacie faktury za wykonaną usługę, którą to konsekwencją może być naliczanie odsetek, ale niekoniecznie ustawowych, lecz umownych.

11.

W § 22 ust. 6 uchwały Rada zapisała: *W przypadku stwierdzenia nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub na pisemne żądanie Odbiorcy zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie w formie przelewu na rachunek bankowy lub wypłaty gotówkowej.*

Tymczasem w oparciu o upoważnienie ustawowe art. 23, art. 25 i art. 27 ust. 2 ustawy Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2002 r. nr 26 poz. 257 ze zm.). W § 17 ust. 3 rozporządzenia Minister postanowił, że: „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”, a zatem Minister nie wskazał, iż żądanie odbiorcy usług ma mieć postać pisemnego wniosku. Tym samym Rada Miejska dokonała modyfikacji przepisu aktu normatywnego.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb

wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie dopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Także SN w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., nr 24, poz.704) podkreślił: „iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych”.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

12.

W rozdziale IV uchwały zawarto regulacje dotyczące sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Przepis § 24 uchwały dotyczy ustalenia ilości odprowadzonych ścieków w przypadku poboru wody przez odbiorcę z ujęć własnych (lub też z własnych i urządzeń przedsiębiorstwa) i wprowadzania ścieków do urządzeń przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym braku urządzeń pomiarowych:

1. Jeżeli Odbiorca, pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń Przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalana jako równa ilość wody pobieranej, ustalonej na podstawie wskazań wodomierza własnego.

2. Jeżeli Odbiorca, pobiera wodę z ujęć własnych oraz urządzeń Przedsiębiorstwa i wprowadza ścieki do urządzeń Przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzonych ścieków jest ustalana jako suma wskazań wodomierza własnego i wodomierza głównego.

3. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 Odbiorca jest zobowiązany do zakupu i zainstalowania na własny koszt wodomierza własnego oraz jego utrzymania i legalizacji.

W uchwale nałożono zatem na odbiorców usług kanalizacyjnych, korzystających z własnych ujęć wody, obowiązek zainstalowania wodomierza własnego w celu ustalenia ilości odprowadzonych ścieków. Tymczasem na konieczność zainstalowania wodomierza wskazuje wyłącznie art. 27 ust. 6 ustawy, gdzie przyjęto, że 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.

Zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w zależności od wyposażenia

w urządzenia pomiarowe i wodomierze do pomiaru ilości wody bezpowrotnie zużytej, ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzenia pomiarowego, a w przypadku jego braku - jako równą ilości wody pobranej lub ilości wody pobranej pomniejszonej o ilość wody bezpowrotnie zużytej, określoną zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy. Z powyższych przepisów wynika obowiązek zainstalowania wodomierza tylko w sytuacji, gdy odbiorca nie ma urządzenia pomiarowego ilości odprowadzanych ścieków, a jest zainteresowany zmniejszeniem tej ilości o ilość bezpowrotnie zużytej wody. Jest to bowiem jedyna podstawa do zmniejszenia ilości odprowadzanych ścieków, gdyż zasadą jest, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (art. 27 ust. 5 ustawy). W innych przypadkach ustawodawca nie nałożył na odbiorcę obowiązku montażu wodomierza.

Z art. 27 ust. 5 ustawy wynika ponadto, że ustawodawca godzi się z sytuacją, gdy brak jest urządzeń pomiarowych, służących do ustalenia ilości odprowadzanych ścieków, stwierdza w nim bowiem, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Jednocześnie ustawodawca uwzględnił także możliwość braku wodomierzy i jako podstawę ustalenia ilości pobranej wody wskazał przeciętne normy zużycia wody, określone w odrębnych przepisach (art. 27 ust. 1 ustawy oraz § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków). W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska nie ma uprawnień do nakładania na odbiorców obowiązku montażu wodomierza, a regulacja wynikająca z § 24 ust. 1 uchwały stanowi przekroczenie upoważnień ustawowych.

13.

W paragrafie 25 ust. 3 uchwały, Rada ustaliła, że: *Warunkiem przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem.*

Mocą powyższego przepisu Rada Miejska nałożyła na osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości obowiązek uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Wprowadzenie takiego obowiązku nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy. W art. 15 ust. 4 ustawy stwierdza się, że **przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci** nieruchomość 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. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy **przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy** o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Uprawnienie to nie może być zatem ograniczane poprzez wydanie dodatkowych uzgodnień.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania takiego przyłączenia, a po dokonaniu odbiorze przedsiębiorstwo ma obowiązek zawrzeć stosowną umowę. Do wydania warunków przyłączenia danej nieruchomości do sieci konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku, zawierającego wszelkie informacje dotyczące planowanego przyłącza które Rada dość szczegółowo określiła w paragrafie 27. Z woli Rady tuż po wydaniu takich warunków przyszły odbiorca musiałby dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w wydanych warunkach przyłączenia. Co więcej, stwierdza się, że dokonanie takiego uzgodnienia jest warunkiem do przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci. Uchwała narzuca więc udział

przedsiębiorstwa w dokonywanych pracach przyłączenia do sieci nawet wtedy, gdy przyłączenia takiego dokonuje przyszły odbiorca we własnym zakresie, do czego ma przecież prawo.

14.

Rada w § 26 zapisała: *Z wnioskiem o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci.*

A w § 27 ust. 2 pkt 1 uchwały czytamy: *Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, powinna załączyć: 1) dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek.*

W ocenie organu nadzoru przepisy te w sposób istotny naruszają art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym umowa, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Skoro umowa może być zawarta z osobą, która ma tytuł prawny do nieruchomości lub z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, to nie budzi żadnej wątpliwości, że z wnioskiem o przyłączenie wody do nieruchomości może wystąpić osoba posiadająca nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym. W przeciwnym wypadku regulacja zawarta w art. 6 ust. 4 ustawy pozbawiona byłaby normatywnego sensu.

15.

W § 28 ust. 4 uchwały postanowiono, że: *Wynagrodzenie Przedsiębiorstwa za wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, winno odpowiadać rzeczywiście poniesionym przez Przedsiębiorstwo kosztom przygotowania tego dokumentu.*

Z powyższego wynika, iż w rozdziale V niniejszej uchwały zatytułowanym „Warunki przyłączania do sieci” wskazano, że czynności, takie jak: przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz wydanie „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”, wymienione w § 29 ust. 2 uchwały, są odpłatne i stanowią wynagrodzenie Przedsiębiorstwa.

Innymi słowy Rada Miejska w drodze aktu prawa miejscowego nałożyła na odbiorcę obowiązek uiszczania przedsiębiorstwu opłat za wymienione wyżej czynności. Sam regulamin nie określił wysokości tych opłat.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. 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. Regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1). 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”.

Delegacja ustawowa do wydania aktu prawa miejscowego ma charakter otwarty. Nie oznacza to, że rada gminy może nałożyć w drodze regulaminu na odbiorcę usług obowiązek uiszczania określonych opłat.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że sama ustawa upoważniając radę gminy do określenia warunków przyłączenia do sieci, nie upoważniła rady gminy do wprowadzenia bezpośrednio lub pośrednio z tego tytułu jakichkolwiek opłat. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym „do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie **uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach**”. Zakresem przedmiotowym powyższego przepisu objęte jest zarówno stanowienie **opłat lokalnych** (o których mowa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych) **jak i innych opłat** ustalanych przez radę gminy. Użyte w nim pojęcie „opłaty” nie zostało bowiem zawężone do opłat „lokalnych” i obejmuje każdą opłatę nakładaną przez radę gminy. Przepis ten wyraźnie nakazuje, aby każdy rodzaj opłat nakładanych na obywateli przez radę gminy, był ustalany w granicach określonych w odrębnych ustawach. Nałożenie opłat przez radę gminy wymaga więc istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dlatego też w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie był wyrażany pogląd, iż do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady - „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz reguluje tę działalność zasada - „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, publik. w Monitor Podatkowy 1997/12 str. 374, Glosa 1998/3 str. 30; NSA wyrok z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, publik. w ONSA 1993/4 poz. 113). Cytowany wyżej art. 19 ustawy wyraźnego upoważnienia do nakładania opłat nie zawiera. Dlatego uznać należy, iż w kwestionowanym przez organ nadzoru zakresie badana uchwała narusza prawo.

16.

W § 29 uchwały stwierdza się, że: *Warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest wcześniejsze pisemne uzgodnienie dokumentacji technicznej z Przedsiębiorstwem (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót (ust. 1). Spełnienie warunku wskazanego w ust. 1 nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje Przedsiębiorstwo, które wydało warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej dla danej nieruchomości. Przedsiębiorstwo wykonuje tę usługę odpłatnie. Przed przystąpieniem do wykonywania usługi Przedsiębiorstwo sporządza na własny koszt i przedkłada osobie ubiegającej się o podłączenie szczegółowy wykaz planowanych kosztów. Faktura wystawiona przez przedsiębiorstwo nie może być wyższa niż 10 % w stosunku do sumy kosztów przedłożonych osobie ubiegającej się o przyłączenie przed przystąpieniem do tych prac (ust. 2).*

Mocą powyższego przepisu Rada Miejska nałożyła na osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości obowiązek uzgodnienia dokumentacji technicznej, w tym projektu i sposobu prowadzenia prac oraz kontroli robót.

Jednakże Rada Miejska dokonała nieuzasadnionego rozróżnienia pomiędzy osobami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, korzystającymi z usług przedsiębiorstwa w tym zakresie, oraz osobami, które zdecydują się dokonać takiego przyłączenia we własnym zakresie. W przytoczonym § 29 ust. 2 uchwały Rada Miejska stwierdza przecieź, że spełnienie warunku dokonania uzgodnienia przed przystąpieniem do prac przyłączeniowych nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje przedsiębiorstwo, które wydało warunki przyłączenia do tej sieci. Jest to zatem nie mające żadnych podstaw odmienne uregulowanie sytuacji przyszłych odbiorców w zależności od tego, czy zdecydują się na korzystanie z usług

przedsiębiorstwa w zakresie wykonywania prac przyłączenia do sieci. Rodzi to uzasadnione wątpliwości, czy w tym przypadku ewentualny odbiorca ma możliwość wyboru pomiędzy skorzystaniem z usług przedsiębiorstwa w zakresie przyłączenia do sieci a dokonaniem takiego przyłączenia we własnym zakresie. Pomijając fakt dokonywania uzgodnień z przedsiębiorstwem, może dojść do sytuacji, gdy osoba dokonująca przyłączenia we własnym zakresie faktycznie nie będzie w stanie przyłączyć się do sieci. Na mocy uchwały przyjętej przez Radę Miejską przedsiębiorstwo decydowałoby przecież o dokonaniu uzgodnienia, o którym mowa w § 29 ust. 1 uchwały i ustalałoby całkowicie dowolnie wykaz niezbędnych dokumentów i informacji potrzebnych do wydania takiego uzgodnienia. W praktyce przedsiębiorstwo mogłoby więc zdecydować, że osoba planująca dokonać przyłączenia do sieci nie mogłaby tego dokonać, o ile nie zdecydowałaby się na odpłatną usługę konkretnego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego.

Zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały regulamin jest regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków dotyczącym praw i obowiązków Przedsiębiorstwa Wodociągowo – Kanalizacyjnego, a po drugiej stronie rzeszę jego odbiorców. Prowadzić to może do nadużywania dominującej pozycji na rynku. Zapis § 29 ust. 2 uchwały, stanowiący że spełnienie warunków określonych w ust. 1 § 29 uchwały nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia danej nieruchomości do sieci wykonuje Przedsiębiorstwo wydające „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i(lub) kanalizacyjnej” stanowi naruszenie przepisu art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi że: „Zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców”. Przejawy nadużycia pozycji dominującej są przykładowo, a nie wyczerpująco wymienione w ust. 2 i w przypadku regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków mogą prowadzić do bezpośredniego lub pośredniego narzucania nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Uzasadnienie to odnosi się również do uregulowań zapisanych w § 25 ust. 3 oraz § 28 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej.

17.

Zgodnie z § 31 uchwały: *1. Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci jeżeli przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami przyłączenia. 2. Przedsiębiorstwo może odmówić wydania warunków technicznych, jeżeli nie posiada technicznych możliwości przyłączenia, z zastrzeżeniem § 32.*

Powyższe stanowi powtórzenie z modyfikacją art. 15 ust. 4 ustawy, w myśl którego, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość 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.

Takie powtórzenie przepisów stanowi ich modyfikację, ale również poprzez wprowadzenie przez Radę do uchwały zapisu § 32, narusza treść tego przepisu ustawy.

Paragraf 32 stanowi: *1. Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci mogą za zgodą tej osoby, obejmować nie tylko zgodę na wybudowanie przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego Odbiorcę, ze środków własnych, urządzeń wodocigowych i/lub kanalizacyjnych pod warunkiem, że zostały zapisane w wieloletnich planach rozwoju i modernizacji urzędzie wodocigowych i 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 przejścia przez Przedsiębiorstwo urzędze wybudowanych przez przyszłego Odbiorcę ze środków własnych. 3. W sytuacji współfinansowania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie budowy urządzeń wodociagowych i/lub kanalizacyjnych umowa zawierana między Przedsiębiorstwem a tą osobą reguluje tryb i zasady odpłatnego przejścia przez Przedsiębiorstwo części inwestycji sfinansowanej przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. 4. Odpłatne przejście polega na przeniesieniu na Przedsiębiorstwo prawa własności urządzenia, jak również na zawarciu umowy obligacyjnej, w szczególności umowy dzierawy, a także praworzeczowej, w szczególności ustanowieniu użytkownika, w sposób umożliwiający Przedsiębiorstwu korzystanie z urządzenia. Wybór konkretnej formy odpłatnego przejścia wymaga akceptacji Przedsiębiorstwa i osoby ubiegającej się o przyłączenie. 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 określa, co najmniej: a) termin wybudowania urządzenia, b) warunki techniczne, jakie urządzenie musi spełniać, c) zasady kontroli realizacji inwestycji przez Przedsiębiorstwo, d) zasady wyceny inwestycji, e) formę prawną przejścia urządzenia przez Przedsiębiorstwo, f) termin przejścia urządzenia, g) termin i zasady wypłaty wynagrodzenia za przeniesienie własności urządzenia lub termin i zasady uiszczania wynagrodzenia za korzystanie przez Przedsiębiorstwo z urządzenia na podstawie umowy nie przenoszącej prawa własności, h) zabezpieczenie wzajemnych zobowiązań.

Paragraf 31 ust. 2 należy rozumieć w ten sposób, iż pomimo braku technicznych możliwości świadczenia usług, osobie (odbiorcy), która zgodziła się nałożenie na nią obowiązku wybudowania przyłącza wodociagowego i/lub kanalizacyjnego ze środków własnych, pod warunkiem, że zostały zapisane w wieloletnich planach rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych, zostaną wydane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci, chociaż z art. 15 ust. 4 ustawy wynika bezwzględny obowiązek przyłączenia do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Nie ma zatem mowy, aby Rada, w przypadku braku technicznych możliwości przyłączenia nałożyła na Przedsiębiorstwo obowiązek wydania warunków przyłączenia do sieci, jeżeli odbiorca zgodzi się wybudować we własnym zakresie urządzenia wodociagowe i/lub kanalizacyjne i jednocześnie zobowiąże przedsiębiorstwo i odbiorcę do zawarcia umowy, która ma regulować tryb i zasady odpłatnego przejścia przez Przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych.

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 wodociagowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. W ramach regulaminu określone są prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci, ale nie warunki budowania przyłącza wodociagowego i (lub) kanalizacyjnego przez przyszłego odbiorcę, ani warunki wybudowania urządzeń wodociagowych i (lub) kanalizacyjnych przez przyszłego odbiorcę. Zatem zapis § 29 ust. 1 przekracza normę kompetencyjną art. 19 ustawy.

Po drugie nałożenie mocą § 29 uchwały obowiązku wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociagowych i/lub kanalizacyjnych jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy, który taki obowiązek nałożył na przedsiębiorstwo, przedmiotowy przepis stanowi bowiem: „Przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych”. Zaś zakres zadań do realizacji przez przyszłego odbiorcę usług wskazuje ust. 2 art. 15 ustawy. Podkreślić

należy, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość 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 powyższego, niniejsze uzasadnienie jest aktualne w odniesieniu do § 33 ust. 1 uchwały, gdzie Rada zapisała: *Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego Odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli w wyniku przyłączenia warunki techniczne pogorszą się tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków.*

Nadto należy zauważyć, że także określenie elementów takiej umowy w § 29 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 współzycia społecznego.”.

Z kolei zapis § 29 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.”.

18.

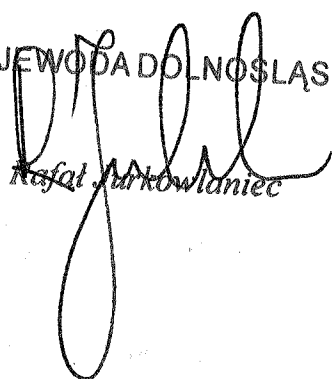
W § 43 przedmiotowej uchwały postanowiono: *1. Przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. 2. Przedsiębiorstwo wolne jest od odpowiedzialności za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług w szczególności wówczas, gdy przerwa lub ograniczenie świadczenia usług, wynikały z: a) działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody, b) działania lub zaniechania osób lub podmiotów za które Przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności, w tym samego Odbiorcę, c) potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych.*

Zdaniem Organu Nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Wydaje się, że jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania.

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). 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.

Mając na uwadze powyższe, Organ Nadzoru wnosi o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały. Z uwagi na upływ 30 dni do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, złożenie niniejszej skargi stało się konieczne.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec

Załączniki:

- 1) uchwała Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 31 marca 2008 r. Nr XX/202/08;
- 2) odpis skargi