



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 marca 2019 r.

Poz. 1470

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.159.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 5 marca 2019 r.

stwierdzając nieważność uchwały Nr V/24/2019 Rady Gminy Uścimów z dnia 24 stycznia 2019r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Uścimów, w części obejmującej § 3 pkt 2 i 4, § 5 ust. 5, § 7 ust. 1 w zakresie słów: „i nota”, § 8 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”, §8 ust. 4, § 8 ust. 5 w zakresie słów „w szczególności” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/24/2019 Rady Gminy Uścimów z dnia 24 stycznia 2019r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Uścimów, w części obejmującej § 3 pkt 2 i 4, § 5 ust. 5, § 7 ust. 1 w zakresie słów: „i nota”, § 8 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”, §8 ust. 4, § 8 ust. 5 w zakresie słów „w szczególności” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/24/2019 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Uścimów przyjęła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Uścimów, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołany został m.in. przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Przepis art. 19 ust. 5 ww. ustawy wskazuje na niezbędne elementy, jakie powinien określać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z tym przepisem, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;

- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 19 ust. 5 ww. ustawy zwrotem: "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007r., sygn. akt II SA/Gl 629/06).

Zgodnie z § 3 pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, w zakresie dostarczania wody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane *zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 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.

Wyjątki od powyższej zasady określa art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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.

W powyższym przepisie uregulowany został zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne.

Z przepisów ustawy wynika zatem, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić ciągłość dostaw wody. Wyjątki od tej zasady wprowadza cytowany wyżej art. 8 ust. 1 ustawy, Rada Gminy nie jest natomiast uprawniona do dookreślenia powyższego w uchwale i ustalania jakichkolwiek odstępstw w tym zakresie.

W myśl § 3 pkt 4 Regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane *prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.*

Przytoczona regulacja dotyczy kwestii unormowanych już w ustawie. Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo

wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Rada Gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Jak stanowi § 5 ust. 5 Regulaminu, umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków *może być zawarta* z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, po spełnieniu warunków określonych w ustawie.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 6 ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, 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;
- 2) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą;
- 3) właściciel lub zarządca rozlicza, zgodnie z art. 26 ust. 3, różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;
- 4) właściciel lub zarządca na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;
- 5) właściciel lub zarządca określa warunki utrzymania wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych oraz warunki pobierania wody punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami;
- 6) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerywania dostarczania wody do lokalu rozumie się założenie plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 7) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócania dostaw wody do lokali.

Z powołanego przepisu wynika obowiązek po stronie przedsiębiorstwa zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali w przypadku spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Co więcej art. 6 ust. 7 ustawy wskazuje, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu, w budynkach, o których mowa w ust. 5, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6.

Tymczasem Rada posługując się w § 5 ust. 5 regulaminu sformułowaniem "*umowa może być zawarta*", wprowadziła fakultatywność zawarcia umowy modyfikując tym samym treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 7 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi dostarczenia wody i/lub odprowadzania ścieków świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura *i nota*.

Powyższa regulacja w zakresie słów “*i nota*” modyfikuje § 17 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków z dnia 27 lutego 2018r. (Dz. U. poz. 472) w związku z art. 106b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018r. poz. 2174 z późn. zm.).

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu rozporządzenia odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób (ust. 1). Zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń do wysokości należności określonych w fakturze nie wstrzymuje jej zapłaty (ust. 4).

Należy wskazać, że zarówno do ceny za dostarczoną wodę, jak i ceny za odprowadzone ścieki dolicza się podatek od towarów i usług w wysokości określonej odrębnymi przepisami (§ 2 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia).

Artykuł 106b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018r. poz. 2174 z późn. zm.) stanowi zaś, iż podatnik jest obowiązany wystawić fakturę dokumentującą sprzedaż, a także dostawę towarów i świadczenie usług, o których mowa w art. 106a pkt 2 (tj. dostawy towarów i świadczenia usług dokonywanych przez podatnika posiadającego na terytorium kraju siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, z którego dokonywane są te czynności, a w przypadku braku na terytorium kraju siedziby działalności gospodarczej oraz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej - posiadającego na terytorium kraju stałe miejsce zamieszkania albo zwykłe miejsce pobytu, z którego dokonywane są te czynności w przypadku gdy miejscem świadczenia jest terytorium: a) państwa członkowskiego inne niż terytorium kraju, a osobą zobowiązaną do zapłaty podatku od wartości dodanej jest nabywca towaru lub usługobiorca i faktura dokumentująca te czynności nie jest wystawiana przez tego nabywcę lub usługobiorcę w imieniu i na rzecz podatnika, b) państwa trzeciego), dokonywane przez niego na rzecz innego podatnika podatku, podatku od wartości dodanej lub podatku o podobnym charakterze lub na rzecz osoby prawnej niebędącej podatnikiem.

Treść przytoczonych regulacji jednoznacznie wskazuje na obowiązek wystawienia faktury w przypadku obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi dostarczenia wody i (lub) odprowadzania ścieków, świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Dokumentem takim nie może być nota księgowa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z § 8 ust. 4 Regulaminu, „*w razie braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, informuje na piśmie o tym fakcie osobę ubiegającą się o przyłączenie, wskazując przyczyny, które uniemożliwiają przyłączenie wydając informację techniczną*”.

W myśl art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane 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.

W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 tej ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki.

Gmina nie ma zatem kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. przesłanek odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 425/13).

W § 8 ust. 5 Regulaminu określono, iż warunki techniczne przyłączenia do sieci powinny w *szczegółności* określać: (...).

Użycie w powyższej regulacji zwrotu „w *szczegółności*” powoduje, że Rada Gminy nie określiła w sposób kompletny wszystkich elementów wydawanych warunków przyłączenia do sieci. Takie określenie w uchwale warunków technicznych ma charakter niedopuszczalnego wyliczenia otwartego. Powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 4 ww. ustawy, na podstawie którego Rada Gminy powinna określić w regulaminie warunki przyłączenia do sieci.

Rada Gminy, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, winna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja - sformułowana w taki sposób, aby podmioty ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej, a także przedsiębiorstwo, nie miały wątpliwości, jakie elementy zostaną określone w warunkach technicznych przyłączenia do sieci.

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości postanowień zawartych w § 8 ust. 2 Regulaminu w zakresie słów: „w *szczegółności*”. Wprowadzona w tym przepisie przykładowe wyliczenie elementów wniosku składanego przez osobę ubiegającą się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), na podstawie którego Rada jest zobowiązana ustalić w uchwalanym regulaminie warunki przyłączania do sieci.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/24/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Uścimów
- 2) Wójt Gminy Uścimów