



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7836

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1152.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Rada Miejska w Wieruszowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

§ 3 ust. 3, § 4 ust. 1, 4, 5, 6 i 7, § 5 ust. 2, § 10 pkt 5 oraz § 4 ust. 9 zakresie wyrazu „kompletnego” załącznika do uchwały Nr LV/428/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z 28 października 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wieruszów.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LV/428/2022 z 28 października 2022 r. Rada Miejska w Wieruszowie przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wieruszów, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 18 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1152.2022 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr LV/428/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z 28 października 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wieruszów, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 3 listopada 2022 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 24 listopada 2022 r. znak: BO.007.10.2022.KS Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieruszowie odniósł się do zastrzeżeń organu nadzoru.

W odniesieniu do § 3 ust. 3 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił: „W ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że przepis art. 19 ust. 5 ustawy wskazuje, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług (...). Tym samym uzasadnione jest, aby w Regulaminie zawrzeć także obowiązki, jakie ciążą na odbiorcach usług. Po drugie, analiza przepisu art. 19 ust. 5 ustawy nie pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie, w którym z poszczególnych pkt tego ustępu (tj. od 1) do 9) powinny znaleźć się postanowienia dotyczące obowiązków odbiorców. Mając na uwadze powyższe, w § 3 ust. 3 Regulaminu określone zostały obowiązki odbiorców usług, w zestawieniu z minimalnym poziomem usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie, nie stanowi naruszenia przepisu art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy ujęcie w rozdziale regulaminu praw i obowiązków odbiorców usług, w sytuacji w której żadne z postanowień art. 19 ust. 5 ustawy nie wskazuje wprost, w ramach którego z punktów ustępu 5 art. 19 ustawy określić te obowiązki. Tym bardziej, że art. 19 ust. 5 ustawy wskazuje, że regulamin

dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.”.

W odniesieniu do § 4 ust. 1, 5 i 6 oraz § 5 ust. 2 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił: „w pierwszej kolejności odnotowania wymaga, że w §4 ust. 1 oraz §5 ust. 2 Regulaminu, nie zostały zawarte wytyczne dotyczące treści umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków. Rada Miejska w Wieruszowie nie podziela twierdzenia, że wskazanie o konieczności braku sprzeczności umów z przepisami ustawy oraz postanowieniami regulaminu (§4 ust. 1 Regulaminu), jak i postanowienia dotyczące zakazu ograniczania prawa i obowiązków stron wynikających z przepisów Ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie Ustawy oraz postanowień Regulaminu (§5 ust. 2 Regulaminu) stanowią wytyczne dotyczące treści umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Postanowienia te, w ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie, stanowią jedynie wskazanie hierarchii poszczególnych aktów prawnych w kontekście postanowień umowy. Po drugie, w ocenie Rady Miejskiej, określenie w Regulaminie, że umowa określa obowiązki stron w zakresie utrzymania przyłączy oraz zasady usuwania ich awarii jest dopuszczalne, tym bardziej, że z treści art. 6 ust. 3 pkt 3a) ustawy wynika, że w umowie określa się warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Ponadto warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych mogą stanowić element umowy, zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy. Równocześnie, w ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie, nie stanowi naruszenia wskazane w § 4 ust. 6 Regulaminu postanowienie, wedle którego umowa określa miejsce wykonywania usługi dostawy wody i odbioru ścieków lub w przypadku umów dotyczących tylko odbioru ścieków – miejsce odbioru ścieków, gdyż umowa tego rodzaju powinna określać także takie elementy, jak miejsce dostawy wody i odbioru ścieków.”.

W odniesieniu do § 4 ust. 7 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił, że: „Rada Miejska w Wieruszowie zwraca uwagę na fakt, że dopuszczalnym jest, aby w procesie zawierania umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków stosować wzorce umowy. Rada Miejska w Wieruszowie nie podziela poglądu wedle którego w procesie zawierania umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne nie może korzystać z tego rodzaju wzorów. Nie sposób przyjąć zatem, że stosowanie wzorców umów stanowi naruszenie przepisu art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy.”.

W odniesieniu do § 4 ust. 4 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił, że: „Rada Miejska w Wieruszowie wskazuje, że dla zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków konieczne jest złożenie wniosku, który zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy powinien być zawarty w formie pisemnej. Równocześnie Rada Miejska w Wieruszowie wskazuje, że wniosek ten powinien posiadać pewne elementy, które umożliwią zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. §4 ust. 4 Regulaminu zawiera minimalny zakres danych, których podanie jest niezbędne dla samego zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Z treści zarzutu organu nadzoru wynika, że taki wniosek powinien mieć formę pisemną. Ograniczenie treści wniosku wyłącznie do zachowania formy pisemnej w zasadzie spowoduje, że każdy wniosek, pod warunkiem zachowania pisemnej formy, niezależnie od treści, będzie obligował do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. W ocenie Rady Miejskiej nic nie stoi na przeszkodzie, aby do Regulaminu wprowadzić elementy, które taki wniosek powinien zawierać. Ponadto nie można podzielić poglądu, że wskazanie terminu zawarcia umowy (14 dni od daty złożenia wniosku) stanowi naruszenie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy. Określenie terminu zawarcia umowy stanowi dopuszczalne, w ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie, doprecyzowanie w zakresie terminu, w którym taka umowa powinna być zawarta.”.

W odniesieniu do § 10 pkt 5 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił, że: „Rada Miejska w Wieruszowie nie może zgodzić się z twierdzeniem, że §10 pkt 5 Regulaminu jest niezgodny z art. 19a ust. 7 ustawy. W ocenie Rady Miejskiej w Wieruszowie §10 pkt 5 Regulaminu dotyczy zupełnie innej materii, niż art. 19a ust. 7 ustawy. Zakwestionowane postanowienie Regulaminu odnosi się do aktualności warunków przyłączenia w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Nie mają one żadnego wpływu na kwestię okresu ważności warunków, którą to materię reguluje art. 19a ust. 7 ustawy”.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 3 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że odbiorcy usług zobowiązani są do korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób zgodny z przepisami Ustawy, umową oraz warunkami przyłączenia i nie powodujący pogorszenia jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne oraz nie utrudniający działalności przedsiębiorstwa, powyższa regulacja została zamieszczona

w Rozdziale 2 „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. W ocenie organu nadzoru przepisy zawarte w § 3 ust. 3 Regulaminu nie mieszczą się w normie kompetencyjnej zawartej w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm.)- zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym 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 ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączania do sieci; 5) warunki techniczne 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.

Z treści art. 19 ust. 5 ustawy wynika, że regulamin powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w pkt od 1 do 9 i nie może żadnego z tych elementów pomijać. Wszystkie inne postanowienia, które wykraczają poza zakres znaczeniowy postanowień zawartych w punktach od 1 do 9 mogą naruszać normę zawartą w art. 19 ust. 5 ustawy. Z uwagi na generalny charakter normy zawartej w art. 19 ust. 5 ustawy, regulamin uchwalony na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy nie powinien zawierać m. in. postanowień, które mogą znaleźć się w umowie w przedmiocie świadczenia usługi dostarczania wody lub odprowadzania ścieków zawartej pomiędzy przedsiębiorcą prowadzącym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a osobą korzystającą z usług tego przedsiębiorstwa i które to postanowienia nie są wprost wymienione w pkt od 1 do 9 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Op 386/19).

W § 4 ust. 1 Regulaminu zapisano, że postanowienia umowy dotyczące praw i obowiązków stron nie mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami ustawy oraz postanowieniami regulaminu. W § 4 ust. 5 Regulaminu zapisano, że umowa określa obowiązki stron w zakresie utrzymania przyłączy oraz zasady usuwania ich awarii. W § 4 ust. 6 Regulaminu zapisano, że umowa określa miejsce wykonywania usługi dostawy wody i odbioru ścieków lub w przypadku umów dotyczących tylko odbioru ścieków – miejsce odbioru ścieków. Według § 5 ust. 2 Regulaminu postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów Ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień Regulaminu. W § 4 ust. 1, 5 i 6 oraz § 5 ust. 2 Regulaminu zawarto wytyczne dotyczące treści umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia o postanowieniach czy elementach takiej umowy, ponieważ to jakie powinny być minimalne postanowienia umowy zostało już uregulowane w art. 6 ust. 3 ustawy. Ewentualne inne postanowienia umowy są zależne wyłącznie od woli stron takiej umowy. Przepisy § 4 ust. 1, 5 i 6 oraz § 5 ust. 2 Regulaminu stanowią zatem modyfikację art. 6 ust. 3 ustawy.

W § 4 ust. 7 Regulaminu zapisano, że przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne może posługiwać się wzorcem umownym w postaci ogólnych warunków umowy. Przepis ten zamieszczono w Rozdziale 3. „Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług”. W ocenie organu nadzoru w dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy nie mieści się stanowienie o uprawnieniu przedsiębiorstwa do stosowania wzorców umowy. Kwestie dotyczące wzorca umowy są już uregulowane w art. 384 Kodeksu cywilnego.

W § 4 ust. 4 Regulaminu zapisano, że wniosek o zawarcie umowy powinien w szczególności zawierać: 1) dane identyfikacyjne wnioskodawcy; 2) wskazanie nieruchomości, co do której wnioskodawca chce zawrzeć umowę; 3) oświadczenie wnioskodawcy czy nieruchomość jest podłączona do sieci wodociągowej, czy też posiada własne ujęcie wody; 4) oświadczenie wnioskodawcy na jakie cele będzie wykorzystywał dostarczaną wodę; 5) oświadczenie wnioskodawcy jakiego rodzaju ścieki będą odprowadzane przez wnioskodawcę na podstawie zawartej umowy. W § 4 ust. 4 Regulaminu wskazano zatem jakie elementy powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Natomiast w § 4 ust. 9 Regulaminu uregulowano nadto, że Przedsiębiorstwo jest zobowiązane do zawarcia umowy w terminie 14 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W ocenie organu nadzoru rada gminy nie jest uprawniona do zamieszczenia w akcie prawa miejscowego dodatkowych elementów, od istnienia których uzależnione byłoby zawarcie umowy. W świetle art. 6 ust. 2 Ustawy jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy

jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Wprowadzenie w regulaminie dodatkowych elementów jakie powinien zawierać wniosek stanowi modyfikację ww. przepisu ustawy.

W § 10 pkt 5 Regulaminu unormowano, że warunki przyłączenia powinny zawierać co najmniej postanowienie, że są aktualne wyłącznie w stanie faktycznym i prawnym, dla którego zostały wydane. Przepis powyższy jest niezgodny z art. 19a ust. 7 ustawy, zgodnie z którym warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania. Wprowadzenie obowiązku zamieszczania w treści wydanych warunków przyłączenia powyższego zapisu może wprowadzać w błąd co do treści art. 19a ust. 7 ustawy.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisanej części jest uzasadnione i konieczne.

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 daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Wieruszowa