



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 3 czerwca 2022 r.

Poz. 2956

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 81/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVI/347/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Nowa Wieś Wielka.

UZASADNIENIE

W dniu 26 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Nowa Wieś Wielka podjęła uchwałę nr XXXVI/347/22 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Nowa Wieś Wielka zwanego dalej „Regulaminem”, stanowiącego załącznik do niniejsze uchwały. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 maja 2022 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r., poz. 2028), zwanej dalej ustawą. Zawiadomieniem z dnia 26 maja 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wójt Nowej Wsi Wielkiej do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wystosowanym przez organ nadzoru. Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Stosownie do brzmienia art. 19 ust. 3 ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl zaś art. 19 ust. 5 ustawy 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.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 266/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „Cytowany przepis art. 19 ust. 5

ustawy wyznacza zakres regulaminu; nie ulega wątpliwości, że materia uregulowana w regulaminie nie może wykraczać poza wyżej określony zakres. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać objęte unormowaniem uchwały rady. Wskazany w art. 19 ust. 5 ustawy zakres ma charakter wyczerpujący. Rada gminy ma obowiązek zawrzeć postanowienia odnoszące się do wszystkich wskazanych w nim zagadnień i tylko do nich”. Przy czym, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 77/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), „Niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa”. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka nie zrealizowała w Regulaminie wszystkich warunków wynikających z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca w powołanym przepisie wymaga, aby regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określał prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym „minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. W oparciu o ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, przyjęć należy, że pojęcie „minimalnego poziomu usług” oznacza „konkretne parametry tych usług, zatem ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Po213/21). Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 649/20), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r. (sygn. akt I SA/Op 396/19) oraz w wyroku z dnia 3 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 976/19), czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 23 marca 2021 r. (sygn. akt II SA/Bk 152/21). Organ nadzoru w pełni popiera ten pogląd, przyjmując, że ma on uzasadnienie także w treści art. 5 ust. 1 ustawy, mocą którego nałożono na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności 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 zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. W rozdziale II Regulaminu zatytułowanym „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków” (upoważnienie do wprowadzenia tego rozdziału zawiera przepis art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy) w § 3 Rada Gminy zamieściła w pkt 2 zapis wskazujący na obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia w odniesieniu do zapewnienia dostawy wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi

Zgodnie z § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 (upoważnienie do uregulowania określonego zakresu spraw), oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2 (zadania i kompetencje danego podmiotu). Oznacza to, że akt podstawowy wydany na podstawie upoważnienia ustawowego nie powinien informować o obowiązkach wynikających z przepisów o wyższej randze ustawowej, co de facto nastąpiło w § 3 pkt 2 uchwały. Określenie „minimalny poziom świadczonych usług” oznacza, że przepisy uchwały w postaci regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków powinny konkretyzować treść regulacji wyższego rzędu, w tym parametry usług (np. jakości wody) powinny być zagwarantowane w regulaminie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (np. czystość wody, jej smak, zawartość pierwiastków). Jest to niezwykle istotne, bowiem zgodnie z § 16 pkt 1 uchwały każdy odbiorca usług lub osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci ma prawo zgłaszania reklamacji dotyczących wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy, w szczególności ilości i jakości świadczonych usług oraz wysokości naliczonych opłat za te usługi. Jak zatem ma złożyć reklamację co do niezgodności dostarczonych mediów z regulaminem, skoro regulamin minimalnych standardów tych mediów nie określa. Oznacza to, że brak wskazania w regulaminie konkretnego minimalnego poziomu świadczonych usług czyni możliwość złożenia reklamacji niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną. Co więcej, nieprawidłowość realizacji upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy polegająca na wskazaniu konkretnych aktów prawnych (rozporządzeń), a nie na określeniu minimalnego poziomu świadczonych usług wynika także i z tego, że wskazanie konkretnych aktu prawnego nie uwzględnia jego późniejszych zmian oraz ich uchyleń i zastąpienia nowymi regulacjami.

Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne również w zakresie odprowadzania ścieków, co oznacza, że regulamin winien określać dopuszczalne parametry zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej. Tymczasem w § 3 pkt 3 nie wskazano tych parametrów. W związku z powyższym kwestionowany zapis nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Szczecinie

z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18). Regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody, ale również odprowadzania ścieków. Pomimo, że pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w ustawie zdefiniowane, organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulamin powinien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw wody, odbioru ścieków jak i parametry jakościowe (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 649/20). Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Nowa Wieś Wielka pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Skonstatować więc trzeba, że lokalny prawodawca uchylił się od samodzielnego określenia minimalnego poziomu świadczonych usług, do czego został zobowiązany mocą art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, a jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W rozdziale III Regulaminu w § 4 pkt 1 Rada Gminy Nowa Wieś Wielka dokonała powtórzenia zapisu art. 6 ust. 1 ustawy stanowiącego, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Mając na względzie powyższe organ nadzoru zauważa, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane). Ponadto jako nieuprawnione potraktować należy powtórzenie przepisu ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 287) i przywołanie w pkt 3 tego paragrafu uprawnienia przysługującego konsumentowi, który zawarł umowę o zaopatrzenie w wodę i (lub) odprowadzanie ścieków poza lokalem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do odstąpienia od tej umowy w terminie 14 dni bez podania przyczyny i bez ponoszenia kosztów.

W § 5 Regulaminu określone zostały elementy wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków elementy jakie powinien zawierać wniosek o zawarcie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. 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 nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W świetle powyższego przepisu jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada gminy wprowadzała w akcie prawa miejscowego dodatkowe elementy, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji. Natomiast wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy „warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług” należy rozumieć jako określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, czyli takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 507/19, dostępne w CBOSA). Zakres delegacji ustawowej nie obejmuje uprawnienia do określenia w regulaminie formy i treści wniosku o zawarcie umowy. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru uprawnione jest stwierdzenie, że regulacja § 5 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy.

W § 6 Regulaminu postanowiono z kolei, że podstawę ustalenia ilości pobranej wody lub wprowadzonych ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenie pomiarowe, przeciętne normy zużycia wody oraz ilości ustalone w pisemnej umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Tak sformułowane zapisy Regulaminu prowadzą do wniosku, że wymienione pierwsze trzy sposoby rozliczenia ilości pobranej wody oraz wprowadzonych ścieków mogą być stosowane alternatywnie, zamiennie. Zdaniem organu nadzoru takie zapisy stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Zatem dopiero w sytuacji, gdy nie ma wodomierza głównego można skorzystać z innego sposobu rozliczenia, tj. w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Przy czym, przepis ten odnosi się wyłącznie do pobranej wody, bowiem ilość odprowadzanych ścieków, w myśl art. 27 ust. 4 ustawy, ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku - 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 (art. 27 ust. 5 ustawy). Wskazane wyżej przepisy ustawy są jasne i logiczne, nie pozostawiając wątpliwości co do ustalonego sposobu rozliczenia ilości pobranej wody oraz odprowadzonych ścieków, a jakiegokolwiek odstępstwo od powyższych reguł czynią zapisy regulaminu niezgodnymi z obowiązującymi przepisami prawa.

W Rozdziale VIII Regulaminu Rada Gminy Nowa Wieś Wielka uregulowała kwestię dotyczącą sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W § 11 pkt 4 Regulaminu zamieszczono zapis, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Tak sformułowany zapis pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 8 ust. 1 ustawy, gdzie ustawodawca unormował przypadki, w których przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne uprawnione jest do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy enumeratywnie wymienia sytuacje, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, dlatego poszerzanie przez organ uchwałodawczy katalogu wynikającego z normy ustawowej o inne przypadki, w nim nie wymienione, stanowi istotne jej naruszenie. W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 664/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyjaśnił: „Ustawodawca uregulował przypadki odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłączy kanalizacyjnych oraz warunki ograniczania dostaw wody, a jednocześnie nie zawarł wyraźnego upoważnienia dla rady gminy do uregulowania tejże materii w sposób odmienny”. Prezentowany pogląd dzielą sądy administracyjne także w następujących wyrokach: WSA w Olsztynie z 25.08.2020 r., sygn. akt II SA/Ol 230/20, WSA w Warszawie z 5.06.2020 r., sygn. akt V ACa 761/19 i WSA we Wrocławiu z 11.12.2013 r., sygn. akt I ACa 1216/13.

Zgodnie z zapisem przyjętym w § 16 pkt 3 Regulaminu „Reklamacja powinna zawierać w szczególności:

- 1) imię i nazwisko lub oznaczenie podmiotu zgłaszającego reklamację,
- 2) przedmiot reklamacji,
- 3) przedstawienie okoliczności faktycznych uzasadniających reklamację,
- 4) zgłoszenie żądania,
- 5) informację o danych korespondencyjnych zgłaszającego,
- 6) podpis osoby zgłaszającej reklamację co do możliwości kontaktu z podmiotem zgłaszającym reklamację”.

Organ nadzoru wskazuje, że prawodawca w przepisie art. 19 ust. 5 ustawy zastosował konstrukcję odnoszącą się do sposobu załatwiania reklamacji, nie wskazując w tym zakresie szczegółowych regulacji w przedmiocie sposobu jej złożenia ani tego co powinna zawierać. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 377/21 (publ. LEX nr 3193423) „Ustawodawca w art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, wskazując sposób załatwienia reklamacji, nie określił szczegółowo formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Ograniczenie wyłącznie do formy pisemnej lub elektronicznej stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego”.

Na koniec organ nadzoru zauważa, że wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 19 ust. 6 ustawy wraz z przekazaną Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu uchwałą nie przedłożono opinii organu regulacyjnego, o której mowa w ust. 2 tego artykułu.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVI/347/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Nowa Wieś Wielka, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz