



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 5748

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 137/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 listopada 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 RGK.0007.88.2022 Rady Gminy Białe Błota z dnia 27 września 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2022 r. Rada Gminy Białe Błota podjęła uchwałę nr RGK.0007.88.2022 w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 26 października 2022 r. znak: WNK.IV.4131.148.2022 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wójt Gminy Białe Błota w odpowiedzi z dnia 31 października 2022 r., znak: BNP.0007.1.2022, zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu udzielenia wyjaśnień do dnia 10 listopada 2022 r. ze względu na liczbę kwestii podnoszonych w ww. piśmie oraz ich złożoność, wskazany termin tj. 31.10.2022 r. (3 dni robocze) nie jest możliwy do zweryfikowania oraz do rzetelnego odniesienia się do stawianych nieprawidłowości.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z powołanym art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.”

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje.

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi m. in. art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2020 r., poz. 2028).

Stosownie do art. 19 ust. 3 cytowanej ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4). W myśl zaś art. 19 ust. 5 tej 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.

Przedmiotowa uchwała poprzedzona została uchwałą nr R GK.0007.74.2022 Rady Gminy Białe Błota z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota w celu przekazania go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Jak wynika z treści postanowienia organu regulacyjnego - Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, postanowieniem z dnia 20 lipca 2022 r., znak: BD.RZT.71.5.2022, zaopiniował pozytywnie przedłożony projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota.

W § 3 pkt 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła: „dostarczać odbiorcom usług wodę o parametrach jakościowych, wymaganych dla wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, nie gorszych niż warunki, określone w przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie art. 13 Ustawy, tj. spełniając wymagania mikrobiologiczne, fizykochemiczne i organoleptyczne oraz dotyczące substancji promieniotwórczych, wolną od mikroorganizmów i substancji w ilości i stężeniu, stanowiącym potencjalne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego”.

Treść art. 19 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy stanowi: „regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa (...) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4244/21 stwierdził: „W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczonej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 257/18; WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 300/18). Jednocześnie zaniechania prawodawczego polegającego na niewypełnieniu art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości wody uregulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydanymi na podstawie przepisów u.z.z.w. Ustalenie uchwały podejmowanej w przedmiocie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winny regulować kwestię, o której mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., z uwzględnieniem obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 118/18)”. Podobne stanowisko zajął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 sygn. akt III OSK 5233/21 zauważył: „wymagany minimalny poziom jakości wody został określony poprzez przepisy wydane na podstawie art. 13 u.z.z.w. tj. w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2294) w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przepisy te wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, co jednak nie oznacza jakości wody dostarczanej na terenie gminy, a tym samym braku konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest zaś określenie w ramach stosownej uchwały, określonych parametrów jakościowych wody, dostarczonej już końcowemu odbiorcy, której to jakości musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w powyższym rozporządzeniu, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody. Dana gmina może bowiem wprowadzić – lub nie – zastrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania regulaminu, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowny na jej terenie poziom jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych”. Tymczasem, w § 3 pkt 2 regulaminu nie wskazano koniecznych z punktu widzenia minimalnego poziomu usług dostarczania wody konkretnych parametrów dotyczących jakości wody.

W § 8 regulaminu Rada Gminy dokonała powtórzenia zapisu art. 6 ust. 1 ustawy stanowiącego, że dostarczanie wody i/lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków, zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Organ nadzoru zauważa, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02). Ponadto, jako nieuprawnione należy uznać powtórzenie i modyfikacja przepisu ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2020 r., poz. 287), i przywołanie w § 10 regulaminu zdanie drugie uprawnienia przysługującego odbiorcy usług, który zawarł umowę o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków poza lokalem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

W § 12 rozdziału 5 regulaminu Rada Gminy postanowiła: „Ilość zużytej bezpowrotnie wody wyliczonej na podstawie wskazań dodatkowych wodomierzy, o których mowa w § 5 pkt 5 i podlega rozliczeniu przez cały rok pod warunkiem zachowania wszystkich warunków określonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w tym posiadania ważnej cechy legalizacyjnej wodomierza dodatkowego”. Organ nadzoru zauważa, że powołany § 12 regulaminu odsyłający do § 5 pkt 5 dotyczy innych uregulowań: „Przerw w zasilaniu energetycznym urządzeń wodociągowych: przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powiadomi odbiorcę o zaistniałej sytuacji w sposób zwyczajowo przyjęty, odpowiedni do rozmiarów ograniczenia lub przerwy w dostawie wody lub odbiorze ścieków, w tym w szczególności w drodze obwieszczeń i informacji, umieszczonych na stronie internetowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz w drodze powiadomień sms, o ile przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dysponuje numerem telefonu odbiorcy usług”.

W § 14 ust. 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej wzór wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane rozpatrzyć wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci, nawet jeśli podmiot ten nie złoży wniosku, zgodnie ze wzorem, o którym mowa w zdaniu poprzednim”.

Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do zobowiązania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w regulaminie (stanowiącym akt prawa miejscowego) do udostępnienia w swej siedzibie i na stronie internetowej wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, co Rada Gminy uczyniła.

W § 15 ust. 1 regulaminu Rada Gminy postanowiła: „w przypadku stwierdzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, że złożony przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wniosek nie zawiera informacji lub elementów, określonych w art. 19a ust. 4 Ustawy oraz w § 23 ust. 3 i 4 Regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków, zawartych we wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma informującego o potrzebie uzupełnienia wniosku”. Organ nadzoru w powyższej sprawie zauważa, że § 23 regulaminu nie zawiera ustępów, na które powołuje się Rada Gminy Białe Błota w cyt. § 15 ust. 1 regulaminu. Ponadto, w § 15 ust. 3 regulaminu Rada Gminy posłużyła się sformułowaniem „prawidłowo”. Natomiast art. 19a ust. 1 ustawy brzmi: „Na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania”. Cytowany przepis ustawy wskazuje na pisemny wniosek a nie tak jak organ stanowiący doprecyzował „prawidłowo złożony wniosek”.

W § 18 ust. 1 regulaminu organ stanowiący postanowił: „dostępność do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniona jest od:

- 1) istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego,
- 2) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikającymi z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków (...)

Natomiast w § 18 ust. 2 regulaminu organ stanowiący postanowił: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa warunki przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci, o ile zostały spełnione warunki, określone w ust. 1”. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5233/21 (...) odesłania do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nie mieszczą się w pojęciu „technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, a ponadto są nieprecyzyjne. Problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 u.z.z.w., zaś art. 21 ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania tej kwestii do regulaminu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 637/20, zauważył: „Możliwość świadczenia usług przez przedsiębiorstwo zależy głównie od istnienia sieci oraz od parametrów urządzeń, którymi dysponuje przedsiębiorstwo, np. jej przepustowość, a nie od udostępnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, jak stanowi § 12 ust. 2 Regulaminu. Udostępnienie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o których mowa w art. 21 u.z.z.w.o.ś nie jest desygнатem warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w rozumieniu art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, a mówiąc innymi słowy, nie jest przejawem rzeczonych możliwości dostępu do usług”.

W § 20 ust. 2 regulaminu Rada Gminy Białe Błota postanowiła: „Warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z warunkami przyłączenia wydanymi przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne

jest uprzednie uzyskanie przez podmiot ubiegający się o przyłączenie wszelkich pozwoleń, uzgodnień i opinii, o ile obowiązek ich posiadania wynika z przepisów prawa, a ponadto uprzednie uzyskanie pisemnej zgody przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na wykonanie przyłącza. Zdaniem organu nadzoru wskazany przepis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej poprzez nieuprawnione nałożenie w regulaminie na odbiorcę przed przystąpieniem do realizacji budowy przyłącza i sieci obowiązku uzyskania pisemnej zgody przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Budowa przyłącza jest jedną z postaci robót budowlanych, których sposób prowadzenia regulowany jest przepisami Prawa budowlanego. Powyższe dotyczy również § 20 ust. 3 regulaminu, w którym organ stanowiący postanowił: „Do wniosku w sprawie wyrażenia zgody na wykonywanie przyłącza, podmiot ubiegający się o przyłączenie dołącza oświadczenie o uzyskaniu wszystkich pozwoleń, uzgodnień i opinii, o ile obowiązek ich posiadania wynika z przepisów prawa, a ponadto dokumentację techniczną przyłącza zawierającą:

- 1) opis techniczny przyłącza obejmujący zastosowane rozwiązania techniczne i materiałowe oraz obliczenia hydrauliczne,
- 2) załączniki graficzne m. in. plan sytuacyjny z wyrysowanym projektowanym przyłączem sporządzonym na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, profile podłużne, rysunki obiektów technicznych, np., studni wodomierzowej, studni rewizyjnej czy komory przepompowni ścieków.

Art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 z późn. zm.), określa wymagane prawem dokumenty i czynności przy budowie przyłączy wodociągowych. Zatem, to ustawodawca określił w przepisach rangi ustawowej dokumenty potrzebne przed rozpoczęciem budowy przyłącza wodociągowego. W tej sytuacji nie ma podstaw prawnych do rozstrzygania tych kwestii w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 637/20, rozstrzygnięcie nadzorcze Nr 116/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 września 2022 r., wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 162/19).

W § 26 regulaminu Rada Gminy postanowiła: „W przypadku planowanych przerw wskazanych w § 12 pkt 4 niniejszego Regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powiadamia odbiorcę usług o tym fakcie poprzez zamieszczenie tej informacji na swej stronie internetowej, w postaci ogłoszeń rozwieszonych na terenie, na którym ma nastąpić przerwa w dostarczaniu wody lub w odbiorze ścieków”. Organ nadzoru wskazuje, że przywołany § 12 pkt 4 w § 26 regulaminu nie zawiera punktów (w tym pkt 4) i odnosi się do innych postanowień regulaminu.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

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