



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 13 lutego 2023 r.

Poz. 978

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.80.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 lutego 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LXII/381/2022 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 29 grudnia 2022 r.** w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bartoszyce, w części dotyczącej: § 5 ust. 1, ust. 3, ust. 4, § 6, § 7, § 9, § 10 ust. 3 i ust. 8 w zakresie sformułowania: „co najmniej”, § 16, § 17 ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Bartoszyce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 stycznia 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

W myśl art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 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) 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 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 utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, cytowany art. 19 ustawy, nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przywołanym przepisie, ani przyjmowania regulacji w inny sposób, niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 536/20).

Wskazując zakres zagadnień mających być objętych regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin powinien określać”, co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji

ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości bądź w części (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 136/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 156/19).

Zdaniem organu nadzoru, podjętym z rażącym naruszeniem prawa jest:

- § 5 ust. 1 Regulaminu, który stanowi, że świadczenie usług zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków odbywa się w oparciu o pisemną umowę zawartą między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług, zgodnie z art. 6 Ustawy.
- § 5 ust. 4, zgodnie z którym, umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków może być zawarta na czas określony lub nieokreślony.
- § 6 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, iż wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków z przedsiębiorstwem powinien w szczególności określać: 1. imię, nazwisko (lub nazwę), numer PESEL lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) oraz adres zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy; 2. wskazanie nieruchomości, co do której wnioskodawca chce zawrzeć umowę, 3. oświadczenie wnioskodawcy czy nieruchomość jest podłączona do sieci wodociągowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, czy też posiada własne ujęcie wody; 4. oświadczenie czy nieruchomość jest podłączona do sieci kanalizacyjnej, czy też wprowadza ścieki do zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków; 5. oświadczenie wnioskodawcy na jakie cele będzie wykorzystywał dostarczaną wodę; 6. oświadczenie wnioskodawcy jakiego rodzaju ścieki będą odprowadzane przez wnioskodawcę na podstawie zawartej umowy (przemysłowe, bytowe albo komunalne).
- § 7 Regulaminu, który stanowi, iż wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę przez przedsiębiorstwo z osobą korzystającą z lokalu powinien zawierać elementy wskazane w § 5 Regulaminu, a ponadto: 1. imię, nazwisko (lub nazwę), numer PESEL lub REGON, numer NIP (jeśli osoba taka go posiada) oraz adres osoby korzystającej z lokalu, co do której składany jest wniosek o zawarcie umowy wraz z umocowaniem do złożenia wniosku w imieniu i na rzecz tej osoby; 2. wskazanie lokalu, co do którego wnioskodawca żąda zawarcia umowy; 3. oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo rozliczenie; 4. schemat wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym, wraz z określeniem lokalizacji wodomierzy i punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego.

Wskazać należy, w tym miejscu, że art. 6 ust. 1 ustawy, wyraźnie stanowi, iż dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy. Rada w treści przedmiotowej uchwały nie jest władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy, zwłaszcza, że ustawodawca przepisem art. 6 ust. 3 ustawy wyraźnie wskazał elementy takiej umowy. Zgodnie z treścią ww. przepisu umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy. Tym samym należy uznać, że wszelkie przepisy regulaminu odnoszące się do treści umowy, w tym okresu jej obowiązywania, będą wykraczały poza zakres delegacji ustawowej i naruszały określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2364/18. Postanowienia dotyczące formy umowy, czy okresu obowiązywania umowy nie mogą być utożsamiane z warunkami ani trybem zawierania umów, do których określenia ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę. Natomiast w wyroku z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 63/19 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że rada gminy nie ma uprawnienia do określenia w regulaminie formy, w jakiej winny być zawarte umowy.

Natomiast w odniesieniu do postanowień § 6 i 7 Regulaminu, dotyczących wniosków o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, wskazać należy, iż powyższe postanowienia Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten bowiem nie uprawnia rady gminy do określenia zawartości wniosku o zawarcie umowy. Zgodnie zaś z ww. 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. Skoro zatem ustawa zobowiązuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub

odprowadzaniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to nie można uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w tym przepisie. Określenie elementów umowy przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać. Ponadto ustawodawca nie sformułował żadnych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, wykluczając tym samym możliwość wprowadzenia dodatkowych warunków co do wniosku o zawarcie umowy, jak te wyszczególnione w kwestionowanych powyżej postanowieniach regulaminu. Należy wskazać, iż tożsame stanowisko z powyżej zaprezentowanym przez organ nadzoru zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 marca 2021 r. sygn. akt: I SA/Ke 52/21 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 122/20.

Wyliminowane z obrotu prawnego muszą być również:

- § 9 ust. 1 Regulaminu, stanowiący, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi dostarczania wody i/lub odprowadzania ścieków świadczone przez przedsiębiorstwo jest faktura.
- § 9 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym datę, formę i sposób zapłaty przedsiębiorstwo określa w fakturze, zgodnie z zawartą umową o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków, z zastrzeżeniem, że termin płatności nie może być krótszy niż 14 dni od daty wysłania faktury lub dostarczenia jej w inny sposób.
- § 9 ust. 3 Regulaminu, który zakłada, że w przypadku budynku wielolokalowego, w którym odbiorcami usług są również osoby korzystające z poszczególnych lokali, przedsiębiorstwo wystawia odrębną fakturę zarządcy lub właścicielowi takiego budynku wielolokalowego oraz odrębne faktury osobom korzystającym z lokali, lub wyłącznie odbiorcom usług będących osobami korzystającymi z lokali, z którymi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawarło odrębne umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w wyroku z dnia 27 października 2021 r. sygnatura akt II SA/Sz 653/21, w którym wskazano, iż kwestie dotyczące m.in. sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, powinny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Powołane przepisy regulaminu wykraczają zatem poza zakres delegacji ustawowej bowiem regulują kwestie, co do których winna stanowić umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21).

Zdaniem organu nadzoru, podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest § 10 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego celem złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci podmiot ubiegający się o przyłączenie może skorzystać z wzorów wniosków i oświadczeń dostępnych w siedzibie oraz na stronie internetowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dotyczących udostępniania wszystkim zainteresowanym w siedzibie lub na stronie internetowej wzorów wniosków i oświadczeń, które winien złożyć podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, organ stanowiący jest obowiązany określić standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a nie wskazywać obowiązków przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych dotyczące treści i formy udostępniania ww. dokumentów.

Powyższą argumentację należy również podnieść w stosunku do:

- § 5 ust. 3 Regulaminu, zgodnie, z którym Przedsiębiorstwo udostępnia na swojej stronie internetowej aktualnie obowiązujące ogólne warunki umów, o ile się nimi posługuje.
- § 16 Regulaminu, stanowiącego, że Przedsiębiorstwo jest zobowiązane udostępnić w swojej siedzibie wszystkim zainteresowanym: aktualnie obowiązujące taryfy (pkt 1), tekst jednolity „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Miasta Bartoszyce” (pkt 2), sprawozdania z przeprowadzonych badań jakości wody (pkt 3), aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 ustawy (pkt 4).

Częściowo wadliwy jest ponadto § 10 ust. 8 Regulaminu, w treści którego wskazując warunki przyłączenia do sieci, Rada Miasta Bartoszyce posłużyła się sformułowaniem „co najmniej”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim warunki przyłączenia mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że nie zostały określone, w sposób wyczerpujący, wszystkie elementy warunkujące przyłączenie do sieci. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ww. ustawy, rada została zobowiązana do określenia w uchwalonym regulaminie warunków przyłączenia do sieci. Rada Miasta Bartoszyce, kierując się zatem wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny wyżej wskazaną materię. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby podmioty, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 października 2019 r., sygn.akt II SA/Lu 451/19). Powyższe przesądza o sprzeczności § 10 ust. 8 Regulaminu w zakresie sformułowania: „co najmniej” z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy.

Ponadto, Rada Miasta w § 17 ust. 4 Regulaminu postanowiła, iż „Rozliczenia pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a Gminą Miejską Bartoszyce za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe dokonywane są co miesiąc. Regulacja ta narusza przepis art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy, Rada nie jest bowiem upoważniona do określania terminów rozliczeń, a jedynie do ustalenia warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki