



Olsztyn, dnia 17 czerwca 2022 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



RPW/1809/2022 P
Data: 2022-06-17

PN.4131. 274.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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** załącznika do uchwały XLI.271.2022 Rady Gminy Miłki z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 6-8,
- § 5 ust. 1,
- § 5 ust. 3-4 ,
- § 6,
- § 7,
- § 8 ust. 1,
- § 9 ust. 2-3,
- § 11 ust. 1 zd. 2.

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Miłki, działając na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r., poz. 2028, dalej jako ustawa), po zasięgnięciu opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, uchwaliła „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, zwany dalej regulaminem.

Uchwała ta została przekazana organowi nadzoru w dniu 15 maja 2022 r.

Stosownie do treści 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.

Wskazane wyżej wyliczenie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że wszelkie odstępstwa od zakresu przekazanego organowi stanowiącemu do uregulowania, przesądzają o naruszeniu przepisu ustawy w sposób istotny, czego skutkiem jest stwierdzenie nieważności podjętej na jego podstawie uchwały w całości, bądź w części. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt: I SA/Ke 440/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, za niezgodne z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych, warunkami legalności aktu wykonawczego należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc także od katalogu spraw przekazanych do unormowania regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Odniesć to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte regulaminem, jak i do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania, czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych. Powyższy wniosek wynika zarówno z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji.

W § 3 ust. 6-8 regulaminu, Rada Gminy Miłki, wśród obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego w zakresie dostarczania wody wskazała:

- dokonywanie na własny koszt niezbędnych napraw urządzeń wodociągowych będących w jego posiadaniu, z wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy (§ 3 ust. 6),
- instalowania na własny koszt wodomierza głównego po odbiorze technicznym przyłącza i zawarciu umowy (§ 3 ust. 7),

- ponoszenia kosztu zakupu i utrzymania wodomierza głównego (§ 3 ust. 8).

Podkreślić należy, że przedsiębiorstwo jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci (art. 6 ust. 2 ustawy). Przyłączenie do sieci nieruchomości jest zatem warunkiem wstępnym do zawarcia ww. umowy i świadczenia usług.

Świadczenie usług w zakresie usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, co wynika z art. 6 ust. 3 pkt. 3a ustawy, winna regulować umowa zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 ustawy, 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, a także zapewnić należytą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Kwestię realizacji budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz przyłączenia do sieci przez przedsiębiorstwo, w tym wskazanie podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów instalowanych urządzeń, reguluje art. 15 ustawy. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w poszczególnych ustępach tego przepisu ustawy, przedsiębiorstwo jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1 (art. 15 ust. 1 ustawy); realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (art. 15 ust. 2 ustawy); koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług (art. 15 ust. 3 ustawy).

Skoro sam ustawodawca uregulował powyższe zagadnienia w ustawie, to Rada Gminy Miłki nie była uprawniona do stanowienia w tym zakresie w regulaminie, a co za tym idzie, należy uznać je za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 3 ustawy. W tym miejscu podzielić trzeba pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażony w wyroku z dnia 24 marca 2022 r.

sygn. akt. II SA/OI 104/22, o niedopuszczalności formułowania w regulaminie wytycznych powielających obowiązujące wymogi rangi ustawowej.

Identyczna wada dotyka przepisu § 5 ust. 1 regulaminu, w którym Rada Gminy Miłki postanowiła, że „świadczenie usług zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków odbywa się w oparciu o pisemną umowę zawartą między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, zgodnie z art. 6 ustawy”, a także § 6 regulaminu, w którym Rada wskazała, że „przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zawiera umowę 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”.

Dostrzec należy, że art. 6 ust. 1 ustawy, wyraźnie stanowi, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy. W art. 6 ust. 4-8 ustawy ustawodawca też ściśle uregulował, z jakim podmiotem taka umowa może zostać zawarta. W związku z tym lokalny prawodawca nie może już wkraczać w tę materię. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2364/18. Postanowienia dotyczące formy umowy, czy strony podmiotowej umowy nie mogą być utożsamiane z warunkami ani trybem zawierania umów, do których określenia ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę. 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. Zakres delegacji z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy należy odnosić do sposobu dochodzenia do zawarcia umowy. Dlatego za istotnie naruszający prawo należy uznać § 5 ust. 1 i 6 regulaminu.

W § 5 ust. 3 regulaminu, Rada Gminy postanowiła, że wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym powinien zawierać:

- a) imię, nazwisko (lub nazwę) nr PESEL lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) oraz adres zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy,
- b) w przypadku wystąpienia w imieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie pełnomocnika – pisemne upoważnienie wnioskodawcy dla pełnomocnika,
- c) wskazanie nieruchomości, co do której wnioskodawca chce zawrzeć umowę,
- d) oświadczenie wnioskodawcy czy nieruchomość jest podłączona do sieci wodociągowej przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, czy też posiada własne ujęcie wody,
- e) oświadczenie wnioskodawcy czy nieruchomość jest podłączona do sieci kanalizacyjnej przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, czy też wprowadza ścieki do zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków,
- f) oświadczenie wnioskodawcy na jakie cele będzie wykorzystywał dostarczaną wodę,
- g) oświadczenie wnioskodawcy jakiego rodzaju ścieki będą odprowadzane przez wnioskodawcę na podstawie zawartej umowy (przemysłowe, bytowe albo komunalne).

W § 7 regulaminu Rada ponadto wskazała, że wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego (...) powinien zawierać elementy wskazane w art. 6 ust. 5 i 6 ustawy, a ponadto wskazanie ilości lokali w budynku wielolokalowym oraz wskazanie ilości osób korzystających z poszczególnych lokali.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy. Przepis ten bowiem nie uprawnia rady gminy do określenia zawartości wniosku o zawarcie umowy. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 2 ustawy, 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.

Brak jest również podstawy prawnej do zobowiązania przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego w regulaminie do udostępniania w swojej siedzibie i na stronie internetowej wniosku o zawarcie umowy, co Rada Gminy Miłki uczyniła w § 5 ust. 4 regulaminu.

Za istotne naruszenie prawa należało uznać również zamieszczenie w § 8 ust. 1 regulaminu, postanowienia, zgodnie z którym podstawę rozliczenia ilości pobranej wody lub odprowadzania ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenie pomiarowe albo przeciętne

normy zużycia. Postanowienie to stanowi bowiem nieuprawnioną modyfikację treści przepisów art. 27 ustawy, które normują te kwestie w sposób wyczerpujący.

Odnosnie zakwestionowanego § 9 ust. 6 regulaminu, wskazującego dane jakie powinny zawierać wydane przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne warunki techniczne, należy podnieść, że również ten przepis regulaminu został wprowadzony do regulaminu z przekroczeniem normy kompetencyjnej. Należy zauważyć, że na podstawie art. 19 ust. 3 w związku z art. 19 ust. 5 pkt 4 i pkt 5 ustawy, rada gminy zobowiązana jest do ustalenia warunków technicznych przyłączenia do sieci, a także technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a nie trybu wydawania i treści dokumentu określającego takie warunki (vide: wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/OI 162/19, z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt II SA/OI 6632/21).

O istotnym naruszeniu przepisu prawa materialnego należy także mówić w odniesieniu do § 11 ust. 1 zd. 2 regulaminu, w którym Rada Gminy, postanowiła, że przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami przyłączenia do sieci. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu regulamin winien określać warunki przyłączenia do sieci. Wynika z tego, że rada gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić, aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższy pogląd znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie dotyczącym tej kwestii, np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 612/21.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Miłki
2. Wójt Gminy Miłki


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski