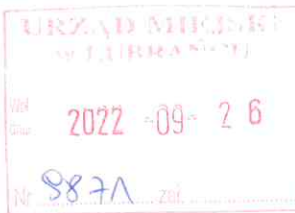




Bydgoszcz, 21 września 2022 r.

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**

WNK.DW.IV.4131.37.2022.EB



**Pan  
Stanisław Budzyński  
Burmistrz Lubrańca**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 16/2022**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXXIV/354/2022 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lubraniec

**Uzasadnienie**

W dniu 17 sierpnia Rada Miejska w Lubrańcu podjęła uchwałę nr XXXIV/354/2022 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lubraniec. Jako podstawę prawną uchwały powołano 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 zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm.). Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 sierpnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 15 września 2022 r. znak: WNK.DW.IV.4131.37.2022.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Lubrańca w piśmie z dnia 19 września 2022 r. poinformował, że „podjęta zostanie uchwała w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków na terenie gminy Lubraniec w brzmieniu uwzględniającym sugestie organu nadzoru”. Organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej w Lubrańcu stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Stosownie do brzmienia art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. 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. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5233/21 (publ. LEX nr 3355620) uchwalił: „(...) treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności regulaminu w całości bądź w części (por. np.: wyroki WSA z Krakowie z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 279/19; z 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 136/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 191/19; wyrok WSA w Łodzi z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 156/19)”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 266/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) postanowił: „Cytowany przepis art. 19 ust. 5 ustawy wyznacza zakres regulaminu (...). 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”.

Mając na względzie powyższe, Rada Miejska w Lubrańcu nie zrealizowała w Regulaminie wszystkich warunków wynikających z art. 19 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy.

W § 3 pkt 4 Regulaminu postanowiono: „W zakresie dostarczania wody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane: zapewnić dostawy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi o jakości i parametrach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa”. Stosownie do treści art. 19 ust. 5 pkt 1 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 2021r. sygn. akt III OSK 4244/21 (publ. Lex 3248478) wskazał: „W orzecnictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod ustawowym pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. II SA/Sz 257/18, WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., o sygn. 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 regulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie przepisów u.z.z.w. Ustalenia 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, LEX, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2018 r., sygn. 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 ( publ. Legalis nr 2280742). Tymczasem w § 3 pkt 4 Regulaminu nie wyrażono koniecznych z punktu widzenia minimalnego poziomu usług dostarczania wody parametrów dotyczących jakości wody.

Organ nadzoru zauważa, że wymagany minimalny poziom jakości wody został określony poprzez przepisy wydane na podstawie art. 13 u.z.z.w. 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. Jakość wody dostarczanej odbiorcy końcowemu musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w powyższym rozporządzeniu. Dana gmina może

w regulaminie uchwalić wyższe parametry, w zależności od konkretnego ujęcia wody niż to wynika z wyżej wymienionego rozporządzenia. Jak wskazał NSA w cytowanym wyżej orzeczeniu z dnia 14 czerwca 2022 r. „(...) jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych paramentów jakościowych”. Zatem brak zawarcia w § 3 Regulaminu pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w tym zakresie świadczy, że regulamin nie zawiera obligatoryjnego elementu wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 cytowanej ustawy.

Także treść § 7, § 8 i § 9 Regulaminu nie mieści się w zakresie art. 19 ust. 5 powyższej ustawy. Przepis § 7 stanowi modyfikację art. 6 ust. 3 u.z.z.w. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w aktach prawa miejscowego jest niezgodna z zasadami legislacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn.akt III OSK 5233/21 (publ. Lex 3355620) orzekł: „Powtórzenie przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w określonej części lub całości. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw. Powielanie zaś w uchwalanym akcie prawa miejscowego treści ustawy może wywołać u adresatów tego aktu niejasności interpretacyjne i potęgować brak przejrzystości systemu prawa”. W § 8 lokalny ustawodawca przyjął: „1. Umowa może zostać zawarta na czas określony lub nieokreślony. 2. Umowa może zostać zawarta na czas określony w następujących wypadkach: 1) na wniosek odbiorcy usług, 2) w przypadku legitymowania się przez odbiorcę usług jedynie czasowym tytułem prawnym do nieruchomości, 3) w sytuacji, gdy dostawca ścieków przemysłowych posiada pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków wydane na czas określony. 3. Zmiana umowy może być zawarta wyłącznie w drodze aneksu do umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności. 4. Nie wymaga zachowania zmiany umowy zmiana taryfy lub adresu do korespondencji”. Z kolei w § 9 Rada Miejska w Lubrańcu określiła przypadki rozwiązania umowy na czas nieokreślony za wypowiedzeniem (§ 9 ust. 1), w drodze porozumienia stron (§ 9 ust. 2) oraz wygaśnięcia umowy (§ 9 ust. 3).



Zgodnie z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W art. 6 ust. 2-8 ustawy określone zostały warunki zawarcia umowy oraz niezbędne elementy umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków. Określając w Rozdziale III Regulaminu Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubrańcu niewłaściwie zrealizowała delegację wynikającą z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. W oparciu o cytowane przepisy art. 6 ustawy Rada Miejska miała uprawnienia jedynie do określenia warunków i trybu zawierania umów. Kwestie dotyczące m.in. okresu obowiązywania umowy, warunków i formy jej zmiany, wygaśnięcia, okresu wypowiedzenia określone w § 8 i § 9 Regulaminu winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Ol 93/22 (publ. Lex nr 33224228), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 682/21 (publ. LEX nr 3271952), wyrok NSA z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 63/19 (publ. Legalis II OSK 63/19). Czym innym jest określenie warunków niezbędnych do skutecznego zawarcia umowy a czym innym określenie warunków, a więc samej treści umowy. Dlatego określenie elementów umowy przez radę gminy w regulaminie stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, która podlega przepisom prawa cywilnego i zasadzie swobody umów.

Poza tym treść § 13 ust. 2, w którym przyjęto: „W przypadku budynku wielolokalowego, w którym odbiorcami usług są również osoby korzystające z poszczególnych lokali, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wystawia odrębną fakturę zarządcy lub właścicielowi takiego budynku wielolokalowego oraz odrębne faktury osobom korzystającym z lokali z którymi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawarło odrębną umowę o zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków” pozostaje poza zakresem upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 3 u.z.z.w., gdyż nie dotyczy sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, lecz sposobu i formy dokumentowania wzajemnych rozliczeń, wkraczając na grunt przepisów podatkowych w szczególności ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 poz. 931 z późn.zm), (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 677/20, publ. LEX nr 31194650).

W ocenie organu nadzoru lokalny ustawodawca nie wypełnił także prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. W § 19 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska

wskazała elementy wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. W treści § 20 ust. 3 Regulaminu, określającym warunki przyłączenia do sieci Rada Miejska posłużyła się sformułowaniem „co najmniej”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim elementy warunków przyłączenia do sieci mają charakter wyliczenia otwartego. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja sformułowana w taki sposób, aby podmioty, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy warunków przyłączenia do sieci powinny zawierać.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, że przepis § 24 Regulaminu jest modyfikacją art. 15 ust. 2 u.z.w.w. a przepis § 25 Regulaminu powtórzeniem art. 15 ust. 3 u.z.z.w.

Z kolei w § 29 ust. 1 Rozdziału VII Sposób dokonywania odbioru, przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza lokalny prawodawca postanowił: „Podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci przed rozpoczęciem budowy i po sporządzeniu planu sytuacyjnego dla przyłącza wodociągowego (i) lub kanalizacyjnego na kopii aktualnej zasadniczej mapy sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:500, zwraca się do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z pisemnym wnioskiem o sprawdzenie zgodności planu sytuacyjnego z wydanymi warunkami przyłączenia do sieci”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Go 961/21 (publ. Legalis nr 2651390) przyjął: „Ustawodawca upoważnił gminny organ stanowiący jedynie do określenia sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza. W regulaminie w tym zakresie należy uregulować jedynie sam sposób technicznego odbioru wykonanego przyłącza”. W tym miejscu należy zauważyć, że ww. przepis dotyczy etapu przygotowania budowy przyłącza a nie jego odbioru. Poza tym zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., stanowi, że to regulamin określa warunki przyłączenia do sieci, niezależnie od warunków technicznych, o czym stanowi art. 19 ust. 5 pkt 5. Z kolei art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2021 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.



Także przepisy § 31 Regulaminu określające sposoby postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków zawierają niepełne uregulowanie materii określonej w art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w., gdyż odnoszą się jedynie do sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług. Nie określają w żaden sposób postępowania w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, a co za tym idzie regulamin nie wypełnia obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. Wprawdzie § 31 ust. 6 odsyła do art. 8 u. z.z.w. jednakże nie jest to faktyczne określenie sposobu postępowania i zachowania się przedsiębiorstwa w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i parametrów wody i ścieków (vide: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5233/21 publ. LEX nr 3355620).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXIV/354/2022 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lubraniec należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
  
Bogdan Bogdanowicz