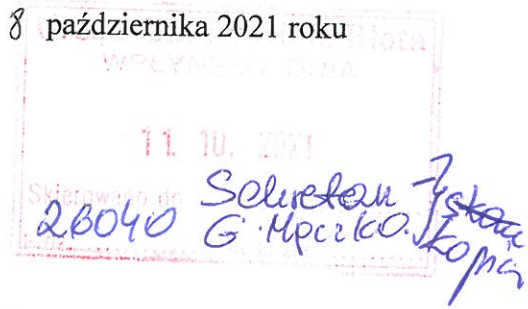




WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.133.2021

Bydgoszcz, 8 października 2021 roku



Pan
Dariusz Fundator
Wójt Gminy Białe Błota

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 129/2021

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały nr RGK.0007.79.2021 Rady Gminy Białe Błota z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota”.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2021 r. Gminy Białe Błota podjęła uchwałę nr RGK.0007.79.2021 w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota”, zwany dalej „Regulaminem”, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 września 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 4 października 2021 r. znak: WNK.IV.4131.133.2021, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Wójt Gminy Białe Błota w odpowiedzi z dnia 6.10.2021 r., znak: OŚ.0006.11.2021, poinformował, że nie podziela stanowiska w zakresie podniesionych w zawiadomieniu kwestii.

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.

Procedura uchwalania badanej uchwały określona została w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Następnie organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinie nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (art. 19 ust. 2 ustawy).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że w dniu 31 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Białe Błota podjęła uchwałę nr RGK.0007.79.2021 w sprawie uchwalenia

„Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota”. Przedmiotowa uchwała poprzedzona została uchwałą nr RGK.0007.52.2021 Rady Gminy Białe Błota z dnia 25 maja 2021 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 uchwały i uzasadnienia do uchwały nr RGK.0007.79.2021, organ regulacyjny, tj. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, postanowieniem z dnia 7 lipca 2021 r., znak: BD.RZT.71.26.2021, zaopiniował pozytywnie przedłożony projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota.

Opinia organu regulacyjnego nie została przedłożona do organu nadzoru z przedmiotową uchwałą – wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 19 ust. 6 cyt. ustawy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 266/18, „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 „Nie wyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa”.

Jak już wskazano art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy stanowi: „regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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”. Z powyższego wynika, że ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pojęcie „minimalnego poziomu usług” o którym mowa w treści art. 19 ust. 5 pkt 1 oznacza konkretne parametry tych usług, zatem ilości dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody. Dlatego odpowiednie regulacje stanowionego regulaminu winny

zobowiązać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługodawcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 536/20 zauważył: „W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod podstawowym 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. 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 ustawy, nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości i ciśnienia wody regulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie przepisów u.z.z.w. Ustalenia uchwały podejmowane w przedmiocie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winny regulować kwestię, o której mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.”.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Białe Błota nie zrealizowała wszystkich warunków wynikających z art. 19 ust. 5 pkt 1 cyt. ustawy.

Rada Gminy Białe Błota w dziale drugim i trzecim regulaminu, zatytułowanym „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody” oraz „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków” – zawarła prawa i obowiązki odbiorcy usług oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Natomiast powołany regulamin winien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy). Zdaniem organu nadzoru, w całym dziale drugim i trzecim regulaminu, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków nie wyrażono koniecznych z punktu widzenia minimalnego poziomu usług zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków. Jedynie w przedmiotowym regulaminie znajduje się odesłanie w ww. zakresie do realizacji dostaw wody w wymaganej umową oraz bliżej nie określonych przepisów powszechnie obowiązujących (§ 4 pkt 1 i 2 regulaminu). Podkreślić należy, że przepisy powszechnie obowiązujące w tym przede wszystkim rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 2294), w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, co jednakże nie oznacza jakości wody dostarczonej na terenie gminy, a tym samym

braku konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych. Z przepisów ww. rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest zaś określenie w ramach stosownej uchwały, określonych parametrów jakościowych wody, dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakość 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 – zaostrzone 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 jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych (vide: wyrok NSA z dnia 14.06.2021 r., sygn. akt III OSK 3279/21, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20). Ponadto, w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18.12.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19, wskazano: „Wobec powyższego wskazać należy, że skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać co najmniej ilość odprowadzanych ścieków”.

Organ nadzoru zauważa, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 857/20, stwierdził nieważność niektórych zapisów uchwały nr RGK.0007.43.2019 Rady Gminy Białe Błota z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków i wskazał, że w treści ww. regulaminu nie został określony żaden z parametrów „minimalnego poziomu usług” w zakresie jakości dostarczanej wody - czego Rada Gminy nie dostosowała w powołanym regulaminie.

W powyższej sprawie zwrócić również należy uwagę, na zapisy art. 6 ust. 3 ustawy z których wynika, że kwestie dotyczące m. in. praw i obowiązków stron, ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, okresu obowiązywania umowy, czy wreszcie odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę

lub odprowadzanie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1 ustawy), brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących praw i obowiązków stron oraz skutków ich naruszenia, co jednak rada - wbrew powyższemu - uczyniła. Sformułowany przez radę katalog obowiązków odbiorcy usług budzi zastrzeżenia także w świetle art. 5 ust. 2 ustawy, w myśl którego: „Jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie”. Również i w tym miejscu ustawodawca przesądza, że zakres określonej ustawowo odpowiedzialności odbiorcy usług może być odmiennie ukształtowany jedynie w drodze umowy. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4.12.2019 r., sygn. akt I SA/Op 386/19, "(...) ustawodawca szczegółowo rozgraniczył zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej z przedsiębiorcą a odbiorcą usług. W art. 6 ust. 3 ustawy przesądził też o tym, co powinno znaleźć się w takiej umowie, pozostawiając jej stronom, we wskazanym w tym przepisie zakresie, swobodę w ustaleniu jej treści, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Określenie zatem przez radę gminy w regulaminie tych elementów, które powinny znaleźć się w umowie, stanowi ingerencję w jej treść, do czego organ stanowiący nie był upoważniony. Takie zaś działanie (...) narusza nie tylko zakres kompetencji organów gminy, ale również narzuca stronom czynności cywilnoprawnej treść istotnych postanowień umowy, co jest niezgodne z zasadą swobody umów uregulowaną w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego".

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 2.04.2019 r., sygn. akt II SA/Ol 176/19 stwierdził:, że „(...) art., 15 ust. 2 u.z.z.w. nakłada na odbiorcę jedynie obowiązek zapewnienia budowy pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego, a następnie pokrycia kosztów urządzenia pomiarowego (art. 15 ust. 3). Brak jest natomiast podstaw do nałożenia na odbiorcę usług obowiązku polegającego na zapewnieniu niezawodnego działania wodomierzy i urządzeń pomiarowych przez ich odpowiednie zabezpieczenie przed uszkodzeniami mechanicznymi lub skutkami niskich temperatur, a także prawidłowego utrzymania studzienki czy też pomieszczenia, w którym są zamontowane oraz zabezpieczenia ich przed dostępem osób nieuprawnionych. Nałożenie na odbiorcę usług powyższych obowiązków – bez upoważnienia ustawowego - stanowi próbę ukształtowania przyszłej odpowiedzialności stron umowy

za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania. Natomiast z treści art. 5 ust. 2 u.z.z.w. wynika, że inne obowiązki niż zapewnienie prawidłowego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych wraz z urządzeniem pomiarowym, mogą być nałożone na odbiorcę usług wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy nim a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Co więcej w myśl art. 5 ust. 1 u.z.z.w., to 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 należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków”. Powołać należy w tym miejscu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 364/21, który wskazał, że „Obowiązki (...) jako dotyczące określonych umową o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków praw i obowiązków stron umowy (odbiorcy usług i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego) wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Regulamin określa wyłącznie warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (...) natomiast prawa i obowiązki stron umów określają postanowienia umowne (...). Określenie powyższych elementów w regulaminie stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, zawieranej na podstawie art. 65 ust. 1 ww. ustawy, a jednocześnie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. Treść takiej umowy podlega bowiem przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny – rada gminy – nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać”. (Podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 19.03.2021 r., sygn. akt II SA/Łd 572/20; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 26.01.2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1356/20).

W § 5 pkt 2 i § 9 pkt 2 oraz w dziale dziesiątym regulaminu organ stanowiący przewidział prawo odbiorcy do zgłaszania reklamacji. Organ nadzoru zauważa, że gdy postanowienia regulaminu nie ustanawiają konkretnych parametrów dostarczanej wody, to przewidziane w regulaminie prawo jej odbiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących nieprawidłowego wykonywania usług przez przedsiębiorstwo czyni realizację tego uprawnienia niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną.

Zauważyć należy, że postanowienie § 7 pkt 1 regulaminu wskazujące, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego odbiorcy usług w celach określonych w art. 7 ustawy w zakresie

odprowadzania ścieków - stanowi naruszenie art. 7 ustawy, zgodnie z którym „Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7 (...)”, ponieważ stanowi niedozwoloną modyfikację cyt. przepisu ustawowego, głównie poprzez pominięcie konieczności okazania legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia. Powyższe dotyczy również § 6 pkt 11 i § 10 pkt 6 w zakresie którym pominięto konieczność posiadania pisemnego upoważnienia.

W dziale piątym regulaminu zatytułowanym „Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług” – zapisy §§ 15 i 17 – stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych. Ponadto, § 21 regulaminu (dział siódmy), nie znajduje ustawowego umocowania zapis wykluczający możliwość określenia warunków technicznych na przyłączenie do sieci w przypadku, gdy istnieje możliwość przyłączenia po spełnieniu określonych przesłanek. Ma to znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w przypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony, nawet jeśli początkowo nie było technicznych możliwości świadczenia usług (vide: WSA w Bydgoszczy z dnia 2.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20).

W § 20 ust. 4 regulaminu postanowiono: „Zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń, co do wysokości naliczonych opłat nie wstrzymuje obowiązku i terminu ich zapłaty”. Zdaniem organu nadzoru zapis jest sprzeczny z art. 385³ pkt 22 ustawy Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które przewidują obowiązek wykonania zobowiązania przez konsumenta mimo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez jego kontrahenta.

Z kolei w dziale siódmym regulaminu zatytułowanym „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej”, Rada Gminy określiła elementy wniosku składanego przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci (prawa i obowiązki). Zauważyć należy, że art. 6 ust. 2 ustawy wprost przesądza o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dokumentów. Do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki - techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną - w postaci złożenia pisemnego wniosku zawarcie umowy. Ustawa nie wymaga złożenia dodatkowej dokumentacji również w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ust. 6 ustawy. Uchwała rady gminy nie może zatem rozszerzać ustawowego katalogu o dodatkowe obowiązki ani też dodatkowe warunki, od których zawarcie umowy jest uzależnione. Zwłaszcza takie, które wymagają

wiedzy specjalistycznej i są trudne do przewidzenia i ustalenia przez przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 14.08.2018 r. stwierdził: „Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, wykluczając tym samym możliwość gromadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nadmiaru informacji wynikających z dokumentów prywatnych bądź urzędowych” (sygn. akt II SA/Bk 339/18, por. także wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31.01.2018 r., sygn. akt II SA/Go 1142/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.10. 2007 r., sygn. akt II OSK 1309/07 - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.01.2019 r., sygn. akt II OSK 391/17). Stąd w sposób istotny organ podejmujący uchwałę naruszył wyżej wymieniony przepis ustawy, wprowadzając nieprzewidziane przez ustawę utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków, poprzez ustanowienie obowiązku przedłożenia informacji, których wykazania ustawa nie wymaga i które nie są uzasadnione w świetle jej przepisów.

W myśl art. 19a ust. 4 ustawy wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci zawiera co najmniej:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;
- 2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;
- 3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;
- 4) określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;
- 5) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- 6) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Tymczasem Rada Gminy Białe Błota w przedmiotowym dziale siódmym regulaminu zawarła niewymienione w powołanym art. 19a ust. 5 ustawy warunki formalne wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci dotyczące m. in.: § 22 ust. 1 pkt 1-3, numeru

telefonu, adresu poczty elektronicznej, planowanego termin rozpoczęcia poboru wody lub odprowadzania ścieków, mapy w skali 1:500 lub 1:1000 oraz oświadczenie o zapoznaniu się z Klauzulą Informacyjną dotyczącą danych osobowych stanowiącą część integracyjną wniosku, zgodę na przetwarzanie danych osobowych odbiorcy przez Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych sp. z o. o. w Białych Błotach dla potrzeb niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i udzielenia odpowiedzi na ten wniosek (zdaniem organu nadzoru do zawarcia takiej regulacji w uchwale organ stanowiący nie jest uprawniony, albowiem nie jest on administratorem danych osobowych).

Z kolei przepis § 23 ust. 1 regulaminu, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo skontaktować się z podmiotem ubiegającym się przyłączeniem do sieci w celu uzupełnienia, wyjaśnienia lub/i uszczegółowienia informacji zawartych we wniosku- zdaniem organu nadzoru stwarza możliwość dla przedsiębiorstwa żądania od wnioskodawcy dostarczenia wszelkich bliżej nieokreślonych danych. Zarzut nieokreśloności prawa stwarza otwarty katalog informacji, których wskazania przedsiębiorca może domagać się od strony umowy – co należy uznać za sprzeczne z prawem.

Organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Białe Błota nadając uchwale charakter prawa miejscowego, powinna mieć świadomość wymogów, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu. Powinna kierować się względami przyzwoitej legislacji i zachować szczególną staranność oraz dbałość o treść normatywna aktu. Przedmiotowa uchwała powinna normować tę materię w takim zakresie w jakim pozwala na to upoważnienie ustawowe i inne przepisy ustawy.

Organ nadzoru w zakresie postanowień § 23 ust. 2 pkt 1-6 regulaminu wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.02.2020 r., sygn. akt II OSK 63/19, który zauważył: „Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 i 5 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączenia do sieci oraz warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W myśl art. 15 ust. 4 ustawy 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. Z treści przytoczonych przepisów wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci lecz do określenia

warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony. Gmina nie ma zatem kompetencji określenia jakichkolwiek przesłanek negatywnych odmowy przyłączenia do sieci”. Powyższe dotyczy zapisu odmowy w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 2.11.2020 r. sygn. akt II SA/Bd 606/20 stwierdził: „(...) Należy zgodzić się ze Skarżącym, że nie stanowią realizacji przepisu kompetencyjnego regulacje zawarte w Dziale IX zatytułowanym „Warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”. Znajdujące się tam przepisy § 26 i 27 brzmią następująco: „26. Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odmówi przyłączenia nieruchomości do sieci, jest ono obowiązane przesłać podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci pisemną odmowę wraz z uzasadnieniem. § 27. Warunkiem przystąpienia do wykonywania przyłączenia zgodnie z określonymi warunkami technicznymi jest wcześniejsze uzgodnienie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentacji technicznej przedłożonej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci oraz uzyskanie wszystkich uzgodnień i decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”. Zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których istnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Analiza treści ww. zapisów § 26 i 27 regulaminu wykazała, że kwestie te nie zostały uregulowane zgodnie z dyspozycją cyt. przepisu ustawy...”.

W § 27 pkt 3 regulaminu organ stanowiący zobowiązał podmiot ubiegający się o przyłączenie nieruchomości do sieci do uzyskania pozytywnej opinii dokumentacji technicznej w przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym. Z kolei w § 28 regulaminu stanowi: „Warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza zgodnie z określonymi warunkami przyłączenia nieruchomości do sieci jest wcześniejsze pozytywne zaopiniowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentacji technicznej przedłożonej przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8.07.2021 r., sygn. akt II SA/Bk 437/21: „Budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego może zostać wykonana w trybie art. 29a lub art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202). Wymaga sporządzenia planu

sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ust. 1) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz - w zależności od potrzeb - odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami oraz projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc i przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie w regulaminie obowiązku uzgodnienia dokumentacji technicznej nie ma podstawy prawnej. Zatem wskazanie w regulaminie, że warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza jest wcześniejsze uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej narusza wskazane powyżej przepisy (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.03.2019 r., II SA/Go 69/19, wyrok WSA w Poznaniu z 8.03.2018 r. IV SA/Po 1110/17).

W § 27 pkt 2 lit. b regulaminu Rada Gminy postanowiła: „załączniki graficzne m. in. plan sytuacyjny z wyrysowanym projektowanym przyłączem sporządzony na kopii aktualnej mapy do celów projektowych...”. Z kolei z art. 19a ust. 4 pkt 6 ustawy stanowi: „plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający, usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu. Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia regulaminu w zakresie słów: „na kopii aktualnej mapy do celów projektowych” stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 19a ust. 4 pkt 6 ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiediany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16.06.1992 r., sygn. akt II SA 99/92).

W § 32 ust. 3 regulaminu organ stanowiący zobowiązał: „przed zasypaniem podmiot przyłączany do sieci do wykonania inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej przyłącza, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane”. Zauważyć należy, że powołany przez Radę Gminy przepis został uchylony. Organ nadzoru pragnie jednak zauważyć, że analogicznie jak w przypadku budowy przyłączy, skoro odrębna ustawa (Prawo budowlane) zagadnienie reguluje, to z art. 19 ust. 5 ustawy nie można wyprowadzić upoważnienia do unormowania tej samej kwestii w regulaminie (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26.01.2021, sygn. akt II SA/Rz 1234/20).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 września 2021 r., poz. 4349.

Mając na uwadze powyższe, 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
Boyd
Mikołaj Bogdanowicz

