

**UCHWAŁA NR RGK.0007.151.2022  
RADY GMINY BIAŁE BŁOTA**

z dnia 8 grudnia 2022 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko  
– Pomorskiego z dnia 4 listopada 2022 roku Nr 137/2022 znak:  
WNK.IV.4131.148.2022**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późniejszymi zmianami) i art. 3 § 2 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 z późniejszymi zmianami), Rada Gminy Białe Błota uchwala, co następuje:

**§ 1.** Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 4 listopada 2022 roku Nr 137/2022 znak: WNK.IV.4131.148.2022 stwierdzające nieważność uchwały Nr RGK.0007.88.2022 Rady Gminy Białe Błota z dnia 27 września 2022 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”.

**§ 2.** Argumenty prawne wniesienia skargi zawiera treść skargi stanowiąca załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Białe Błota.

**§ 4.** Udziela się pełnomocnictwa procesowego dla radcy prawnego Bartosza Rakoczego do reprezentowania Gminy Białe Błota w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący  
Rady Gminy

**Henryk Sykut**



**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Bydgoszczy**

ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

**Wojewody Kujawsko – Pomorskiego**

ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz

**Skarżący:** Gmina Białe Błota, ul. Szubińska 7, 86-005 Białe Błota, NIP: 9531044265,  
zastępowana przez radcę prawnego Bartosza Rakoczego, adres do doręczeń: Kancelaria Rad-  
ców Prawnych Bartosz Rakoczy i Krzysztof Bukowski spółka jawna z siedzibą w Inowrocław-  
wiu, ul. Narutowicza 10, 88-100 Inowrocław.

**Organ:** Wojewoda Kujawsko – Pomorski, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz.

**Wpis od skargi:** 300,00 zł (słownie: trzysta złotych 00/100)

**Skarga**

**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko – Pomorskiego nr 137/2022 z dnia 4  
listopada 2022 roku**

Działając w imieniu Skarżącej – Gminy Białe Błota, na podstawie pełnomocnictwa,  
które załączam do akt sprawy, na podstawie art. 98 ust 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990  
roku o samorządzie gminnym (zwana w dalszej części „u.s.g.”) w zw. z art. 54 § 1 w zw. z  
art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami  
administracyjnymi (zwana w dalszej części „p.p.s.a.”), **zaskarżam w całości** rozstrzygnięcie  
nadzorcze Wojewody Kujawsko – Pomorskiego nr 137/2022 z dnia 4 listopada 2022 roku w  
przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr RGK.0007.88.2022 Rady Gminy Białe



Błota z dnia 27 września 2022 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”.

Zaskarżonemu aktowi zarzucam:

- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (zwana w dalszej części „ustawą zaopatrzeniową”) przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że Rada Gminy Białe Błota nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, z uwagi na brak dookreślenia parametrów odnośnie jakości dostarczanej wody, w sytuacji gdy organ uchwałodawczy zawarł postanowienia dotyczące ilości dostarczanej wody, jej ciśnienia, ciągłości jej dostaw, ponadto nie zdecydował się na zaostrenie wymagań jakościowych dla wody, ponad te minimalne parametry, określone w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, czemu dał wyraz w § 3 pkt 2 Regulaminu,
- naruszenie prawa materialnego, tj. § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (zwane w dalszej części „Rozporządzenie ZTP”) w zw. z art. 6 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że każde powtórzenie regulacji ustawowej stanowi o wadliwości przepisu, podczas gdy nie dotyczy to przypadków dosłownego przytaczania treści aktów prawnych, które jest uzasadnione względami zapewnienia komunikatywności oraz przejrzystości aktu prawa miejscowego, ponadto określa jeden z ustawowych warunków zawierania umów z odbiorcami usług,
- naruszenie prawa materialnego, tj. § 137 Rozporządzenia ZTP w zw. z art. 27 ustawy z dnia 30 maja 2014 roku o prawach konsumenta przez przyjęcie, że doszło do powtórzenia i modyfikacji w zakresie ustawy o prawach konsumenta, podczas gdy § 10 Regulaminu stanowił w istocie wypełnienie delegacji ustawowej, odnośnie określenia warunków zawierania umów z odbiorcami usług, jednocześnie Rada Gminy Białe Błota wskazując na kwestie dotyczące prawa odstąpienia nie określiła ani sposobu ani warunków skorzystania z takiego prawa, a jedynie odesłała do ustawy o prawach konsumenta,
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 91 ust. 1 i 4 ustawy u.s.g. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że odesłanie w ramach aktu prawa miejscowego do przepisu regulującego inną materię stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy jest ono nieistotne i może być usunięte w drodze wykładni,



- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 384 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (zwana w dalszej części „k.c.”) przez błędne przyjęcie, że Rada Gminy musiała posiadać upoważnienie ustawowe do zobowiązania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do udostępnienia wzorca wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci,
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19a ust. 1 i 4 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy u.s.g. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że posłużenie się w § 15 Regulaminu sformułowaniem „prawidłowo złożony wniosek” to inny wniosek, niż ten o którym mowa w ustawie zaopatrzeniowej i którego złożenie stanowi podstawę przyłączenia do sieci, a samo doprecyzowanie określeń wniosku jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym,
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji stanowi wykroczenie poza delegację ustawową, podczas gdy postanowienie to stanowi uzupełnienie, umieszczonych w Regulaminie regulacji, określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych,
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i przyjęcie, że zawarcie w Regulaminie postanowień odnośnie konieczności przedłożenia dokumentów, takich jak pozwolenia, uzgodnienia oraz opinie, które i tak wymagane są przepisami prawa przed przystąpieniem do wykonania budowy przyłącza stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, podczas gdy postanowienia Regulaminu w żaden sposób nie naruszają norm, zawartych w art. 19a ustawy zaopatrzeniowej ani też w art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a jedynie dostarczają w sposób kompleksowy informacji niezbędnych dla odbiorcy usług, który zleca przedsiębiorstwu wykonanie przyłącza wodociągowego, a ponadto które mieszczą się w zakresie warunków technicznych, określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe:

1. na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego aktu w całości,
2. na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 p.p.s.a. wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącej kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

### Uzasadnienie



Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym, Wojewoda Kujawsko – Pomorski stwierdził nieważności uchwały w całości nr RGK.0007.88.2022 Rady Gminy Białe Błota z dnia 27 września 2022 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”. W uzasadnieniu aktu nadzoru, Organ wskazując na poszczególne postanowienia Regulaminu dostrzegł m.in. na brak dostatecznego sprecyzowania parametrów, jeśli chodzi o minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, powtórzenie lub modyfikacje regulacji ustawowych, nieprawidłowe odesłanie w ramach konkretnego postanowienia do innych uregulowań Regulaminu oraz przekroczenie delegacji ustawowej.

W ocenie Skarżącej, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i to w całości, bowiem przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

Treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie określa, że za nieważne uznawane są tylko takie uchwały, które są sprzeczne z prawem. Ustawodawca dopuszcza sytuacje, w której występuje nieistotne naruszenie prawa, co *expressis verbis* wynika z ust. 4 ww. przepisu. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności takiego aktu, ograniczając się do wskazania, że wydano go z naruszeniem prawa. Porównując dyspozycje obu przepisów, należy wyprowadzić wniosek, że istnieją dwa rodzaje wad uchwały w postaci „nieistotnego naruszenia prawa” oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje, jak należy sądzić, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przez sprzeczność taką należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Termin „sprzeczność” jest pojęciem nieostrym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały musi być oczywista i bezpośrednia (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2006 roku, sygn. akt I OSK 1287/06). Może polegać m.in. na naruszeniu przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. akt II SA/Wr 1459/97).



Biorąc pod uwagę powyższe jednoznacznie należy uznać, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia przepisów wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym i to w sposób istotny, pozwalający Organowi nadzoru na stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Do stwierdzenia nieważności aktu w całości powinno dochodzić wówczas, gdy dany akt w większej części naruszałby prawo, niż go nie naruszał, nawet jeśli Wojewoda Kujawsko-Pomorski formułuje wątpliwości co do niektórych postanowień Regulaminu, to nie czyni tego odnosząc się do całości aktu, a ponadto bez uwzględnienia wymaganego wykazania istotności naruszeń. Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również Organ nadzoru. W dalszej części, Skarżący odniesie się do poszczególnych zarzutów, kierowanych przez Organ i adresowanych pod kątem Regulaminu.

Pierwszy z zarzutów, dotyczy naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, który polega na niedoprecyzowaniu w Regulaminie parametrów jakości dostarczanej wody. Wyjaśnienia wymaga, że minimalny poziom jakości wody został określony w Regulaminie przez wskazanie, że woda będzie spełniała wymagane w art. 13 ustawy tj. w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, tj. będzie spełniała wymagania mikrobiologiczne, fizykochemiczne i organoleptyczne, a także pod względem substancji promieniotwórczych, ponadto będzie wolna od mikroorganizmów. Przepisy ww. Rozporządzenia wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, a co za tym idzie, skoro w Regulaminie nie dokonano zaostrzenia wymagań jakościowych dla wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, oznacza to, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązuje się zachować przynajmniej ten minimalny, wskazany w ww. przepisach wykonawczych poziom usług. Organ gminy może wprawdzie wprowadzić zaostrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania Regulaminu, jednakże w żadnym razie, nie ma takiego obowiązku. Parametry jakościowe wody dostarczanej muszą być zatem jakościowo co najmniej równe minimalnym wskaźnikom, wynikającym z Rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, mogą być też oczywiście wyższe. Biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, należałoby przyjąć, że chodzi zatem jedynie o przypadek określenia przez radę gminy standardów dostarczanej wody dla mieszkańców gminy, które mogły być wyższe, niż te które zostały określone jako minimalne dla całego kraju.



Podkreślenia wymaga, że Organ gminy wskazał konkretne kryteria, pod względem których oceniane będzie zachowanie minimalnego poziomu usług, jeśli chodzi o jakość wody, określonej również w Rozporządzeniu. Tym samym zobowiązał się do dostarczania wody o parametrach jakości wody, określonych w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia właśnie w zakresie wymienionych kryteriów. Jednocześnie Rada Gminy nie jest w stanie określić konkretnych parametrów, które zobowiązywałyby się utrzymać i z których utrzymania na wskazanym poziomie byłaby rozliczana, chociażby w drodze reklamacji składanych przez odbiorców usług, z uwagi na to, że jest to kwestia zmienna, jeśli chodzi o różne miejsca poboru wody, występujące na terenie obowiązywania Regulaminu. Minimalne wskaźniki, do których odsłał ustawodawca lokalny są natomiast granicznymi punktami, poniżej których i tak przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może zejść, a zatem są wartościami pewnymi.

W ocenie Skarżącej, powielenie przepisów z Rozporządzenia wprost do Regulaminu, to w istocie dokonania przeniesienia wskazanych tam parametrów na grunt regulaminów. Skonkretyzowanie minimalnych parametrów jakości dostarczanej wody, w kierunku wskazanym przez Organ nadzoru prowadziłoby do naruszenia § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Za chybiony należy uznać zarzut, dotyczący powtórzenia regulacji ustawowej, wynikającej z art. 6 ustawy zaopatrzeniowej, zawarty w § 8 Regulaminu. Jak stanowi art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej do kompetencji rady gminy należy określenie w regulaminie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że nie każde powtórzenie materii ustawowej powoduje, że mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa. Orzecznictwo sądowe dopuszcza taką możliwość, wskazując na pewne warunki, które muszą być spełnione, aby takie powielenie nie stanowiło naruszenia prawa, m. in. chodzi o uczynienie aktu prawa miejscowego dla jego adresata bardziej zrozumiałym i czytelnym. Jak słusznie wskazał, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu „dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11.12.2019 roku, sygn. IV SA/Po 718/19). Wskazać należy, że § 8 Regulaminu zdecydowanie spełnia powyższe kryteria. Jest on bowiem dosłownym przytoczeniem



art. 6 ustawy zaopatrzeniowej, ponadto wskazuje na formę umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Jak wynika wprost z ustawy zaopatrzeniowej, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa powinna być zawarta w formie pisemnej (nowelizacja weszła w życie z dniem 17 sierpnia 2005 roku). Ustawodawca określił zatem jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 marca 2019 roku, sygn. akt II SA/Ol 139/19). Zawarte w tym przepisie sformułowanie "odbywa się" co do zasady należy traktować jako kategorię, to jest niepozostawiające żadnej dowolności, tj. umowa musi zostać zawarta w formie pisemnej. Wskazać jednak należy, że o ile w ustawie określono formę pisemną, to ustawodawca jednocześnie nie zastrzegł żadnego rygору jej niezachowania. To powoduje również, że pojawiają się stanowiska przeciwne co do braku konieczności zachowania formy pisemnej. Wola zawarcia umowy może być wyrażona w dowolnej formie, a samo jej zawarcie może nastąpić przez czynności dorozumiane, tj. bez formy pisemnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2007 roku, sygn. akt III CSK 280/06, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 roku, I CSK 149/05, LEX nr 182962). Biorąc pod uwagę powyższe, został spełniony również kolejny warunek odnośnie dosłownego przytaczania, dotyczący zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego oraz jasności i czytelności dla adresata aktu.

W ocenie Skarżącej Gminy na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut, sformułowany jako powtórzenie czy modyfikacja ustawy o prawach konsumenta. Po pierwsze, Organ nadzoru nie wyjaśnił jaki przepis ustawy o prawach konsumenta został powtórzony i zmodyfikowany, w jaki sposób, przepis Regulaminu stanowi powtórzenie i modyfikację, na czym to powtórzenie i modyfikacja w istocie polegały. Sformułowanie, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta w lokalu lub poza lokalem przedsiębiorstwa wpisuje się zakres delegacji ustawowej, zakresie art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, tj. szczegółowych warunków i trybu zawierania umów. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, które odnoszą się także do uchwał, mając na względzie konieczność redagowania aktów, tak aby były zrozumiałe dla adresatów oraz zawierały kompleksowe uregulowania, Organ uchwałodawczy określił możliwości, jeśli chodzi o miejsce zawarcia umowy oraz wskazał że odbiorcy usług w takim wypadku jako konsumentowi przysługuje prawo od-





stąpienia od umowy. Prawo odstąpienia od umowy jest uregulowane w art. 27, który stanowi, iż „Konsument, który zawarł umowę na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, może w terminie 14 dni odstąpić od niej bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów, z wyjątkiem kosztów określonych w art. 33 zwolnienie z obowiązku zwrotu dodatkowych kosztów dostarczenia rzeczy, art. 34 zwrot rzeczy po odstąpieniu od umowy ust. 2 i art. 35 zapłata za świadczenia spełnione do chwili odstąpienia od umowy.” Prawodawca lokalny jedynie odesłał odbiorcę usług do ustawy o prawach konsumenta, wskazując przy tym, że zasady i terminy skorzystania z prawa odstąpienia od umowy, znajdują się właśnie w tej a nie innej ustawie. Nie sposób zatem mówić, aby Organ Gminy w jakiś sposób zmodyfikował czy powtórzył treść ustawy. Zrozumiałe byłoby zatem uczynienie takiego zarzutu Radzie Gminy, gdyby w ramach Regulaminu określiła sama zasady, terminy, sposób skorzystania z prawa odstąpienia od umowy, tak się jednak nie stało. Podobnie należy się odnieść do poinformowania odbiorcy usług o możliwościach technicznych zawarcia umowy.

Następnie, Organ nadzoru wskazał na zastrzeżenia wobec § 12 i § 26 Regulaminu. Zastrzeżenia te dotyczyły odesłania w ramach aktu prawa miejscowego do przepisu regulującego inną materię, bądź do przepisu, który nie zawiera punktu, do którego odsyła dany przepis. Podkreślenia wymaga, że ciężko w tym zakresie mówić o istotnym naruszeniu prawa i sprzeczności z prawem, która jest wymagana do stwierdzenia nieważności aktu. Niemniej jednak zważyć należy, że akt prawa miejscowego, w tym Regulamin podlega wykładni. To z kolei oznacza, że wątpliwości Organu nadzoru mogą być usunięte w drodze wykładni postanowień Regulaminu. Skoro § 12 Regulaminu odnosi się do dodatkowych wodomierzy, to nie jakichkolwiek, ale takich które zostały zamontowane przez odbiorcę usług ponad podstawową ilość. Możliwość zamontowania dodatkowych wodomierzy przez odbiorcę usług wynika z ustawy zaopatrzeniowej, podobnie jak kwestia rozliczenia wskazań dodatkowych wodomierzy. Z kolei, odesłanie do brakującej jednostki redakcyjnej w kontekście § 26 Regulaminu, również w drodze wykładni należy tłumaczyć w ten sposób, że skoro prawodawca lokalny odnosi się do przerw w dostawie wody, to należy to odczytywać łącznie z postanowieniami Regulaminu, zawierającego regulacje o przerwach w jej dostarczeniu. Gdyby sam brak jednostek redakcyjnych, dawały podstawę do stwierdzenia nieważności aktu, to gros aktów normatywnych podlegałyby wyeliminowaniu z obrotu prawnego, bowiem nie jest sytuacją nadzwyczajną to, że ustawodawca niekiedy odsyła do przepisów uchylonych etc.

Odnosząc się do kolejnego z zakwestionowanych przepisów, tj. § 14 Regulaminu i braku upoważnienia ustawowego do określenia wzoru wniosku o przyłączenie do sieci, wska-



zać należy, że w ocenie Skarżącej takiego upoważnienia Rada Gminy Białe Błota nie musiała posiadać. Ponownie, podkreślenia wymaga, że posługiwanie się wzorem wniosku przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, który w praktyce udostępniany jest przez każde przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie może stanowić o istotnym naruszeniu prawa. Przedsiębiorstwo jako podmiot świadczący określone usługi w konkretnych warunkach faktycznych jest jednostką upoważnioną do określenia danych, które powinny zostać zawarte we wniosku o świadczenie usług. Z art. 19a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że katalog informacji, które powinny znaleźć się we wniosku o przyłączenie do sieci jest katalogiem otwartym, o czym świadczy sformułowanie „co najmniej”, a zatem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może żądać innych elementów, niż te wskazane wprost w ustawie zaopatrzeniowej. Zezwolenie przedsiębiorstwu na opracowanie wzoru wniosku nie narusza prawa w sposób istotny, lecz przyczynia się do standaryzacji obsługi wniosków odbiorców, zapewnia równe ich traktowanie. Z kolei, opracowanie wzoru wniosków należy zaliczyć do praw przedsiębiorstwa (art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej). Ujednolicony wniosek umożliwia stosowanie przez przedsiębiorstwo wzorców umowy na podstawie art. 384 k.c. Tak, jak już wskazano posługiwanie się wzorami wniosków jest zjawiskiem powszechnym wśród przedsiębiorców, w tym również przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ich wprowadzenie ma na celu ujednolicenie, ale również ułatwienie składania wniosków. Wyrażeniem zasady równego traktowania odbiorców usług, było wprowadzenie zapisu, że złożenie pisemnego wniosku, ale nie w oparciu o udostępniony wzorec, nie powoduje automatycznie po stronie przedsiębiorstwa podstawy do odmowy dokonania wnioskowanej czynności. Rozpatrzeniu będzie podlegał również wniosek, który nie zostanie złożony na udostępnionym formularzu.

Wątpliwości Organu nadzoru wzbudził również § 15 Regulaminu, który określa niezbędne elementy wniosku o przyłączenie do sieci oraz działania, jakie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne podejmuje, w przypadku stwierdzenia, że wniosek jest niekompletny, tj. taki który nie zawiera wymaganych informacji. Zupełnie niezrozumiałym dla Skarżącej jest czynienie zarzutu w rozbieżności w nomenklaturze, tym samym, że sformułowanie „prawidłowo złożony wniosek” wcale nie wprowadza odmienności w zakresie tego, że wniosek jest pisemny. Określenie „prawidłowo złożony wniosek” należy odczytywać w kontekście całego § 15 Regulaminu, oczywistym jest, że pisemny wniosek odbiorcy usług może zawierać braki, które odbiorca będzie zobowiązany uzupełnić i dopiero tak uzupełniony wniosek, tj. taki który spełnia wymagane kryteria będzie stanowił podstawę do świadczenia usług przez



przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W ustawie zaopatrzeniowej, w art. 19a określono minimalne wymagania co do tego, jakie elementy musi zawierać wniosek, złożony przez odbiorcę usług. Skoro w Regulaminie ujęto, że wnioski które nie spełniają wszystkich warunków, danych itp. podlegają uzupełnieniu, to logicznym jest, że następnie pozytywne rozpatrzenie wniosku, jest możliwe tylko wtedy gdy wniosek jest prawidłowo złożony, a więc i spełniający wymagania ustawowe, w tym również pisemność wniosku. Posłużenie się jedynie sformułowaniem pisemny wniosek, czyli w kierunku, zaproponowanym przez Organ nadzoru prowadziłoby do absurdu, ponieważ wystarczyłoby zachowanie wymogu pisemności wniosku, bez wymaganych ustawą danych i informacji do wydania warunków przyłączenia do sieci. Zakładając racjonalność ustawodawcy, wniosek nie może być tylko pisemny, ale spełniać m.in. minimum określone w art. 19a ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, stąd też w Regulaminie rozróżnienie tych obu kwestii, o ile każdy prawidłowo złożony wniosek będzie wnioskiem pisemnym, a ponadto będzie zawierał stosowne informacje, to nie każdy pisemny wniosek będzie prawidłowo złożony, jeśli owych informacji zawierał nie będzie.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zaopatrzeniowej, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa m. in. warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W tym akcie prawnym powinno się też wskazać techniczne warunki określające realizację nowych przyłączy. Tych kwestii nie można przenosić na przedsiębiorstwo, bowiem powinny być uregulowane w Regulaminie. 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. Nie sposób stwierdzić, że zależność dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie może być podyktowana realizacją urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych w przyszłości, a więc i ujęcia wykonania takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Nie wychodząc poza zakres określenia „warunków technicznych”, należy to oceniać w kategoriach czynników warunkujących/wyznaczających dostępność usług. Skoro dostępność usług może ulec zmianie w zależności od tego, czy inwestycje zaplanowane w ramach wieloletniego planu rozwoju i modernizacji zostaną wykonane to dochodzi do wyczerpania delegacji ustawowej, a nie jej przekroczenia. Odnosi się to bowiem do stanu przyszłego, jeśli chodzi o możliwość zmiany stanu ilościowego/jakościowego urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, stąd też po części zrealizowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji spowoduje, że dostępność usług wodociągowo-kanalizacyjnych może być poszerzona o kolejny krąg odbiorców. Coś, co jest



ujęte w planie do realizacji, po przejściu etapu planowania i ostatecznym wykonaniu, w konsekwencji będzie mogło spełniać warunek istnienia urządzenia wodociągowego lub kanalizacyjnego, która to przesłanka jak słusznie wskazał Organ nadzoru warunkuje możliwość świadczenia usług.

Nie sposób również zgodzić się ze stanowiskiem Organu Nadzoru, jakoby w § 20 ust. 2 Regulaminu przekroczone delegację ustawową. Ustawa zaopatrzeniowa w art. 19 ust. 5 pkt 4, 5 i 6 nie upoważnia rady gminy do określenia warunków, innych niż wynikające z przepisów Prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza. Dopiero jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków należy traktować jako sprzeczne z prawem, bowiem nie jest ono dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z powyższego wynika, że nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej sytuacja, w której przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne będzie wymagało przedstawienia dokumentów, wymaganych przepisami prawa, a więc i wynikającymi z ustawy zaopatrzeniowej i ustawy Prawo budowlane. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wymaganie zatem przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedstawienia odpowiednich dokumentów takich jak, opis techniczny przyłącza, czy załączniki graficzne, przed jego budową, nie stanowi powtórzenia ustawy, a jedynie uwypukla znaczenie przedmiotowych dokumentów dla całej inwestycji. Uprzednia ocena warunków technicznych wraz z warunkami całego przedsięwzięcia pozwoli przedsiębiorstwu dokonać analizy możliwości przyłączenia do sieci jeszcze przed przystąpieniem do rozpoczęciem robót budowlanych, a w przypadku braku możliwości technicznych lub mało ekonomicznych koncepcji budowy przyłącza, pozwoli odbiorcy usług w odpowiednim czasie zmienić przyjęte rozwiązania, bez narażenia na dodatkowe i niepotrzebne koszty.

Mając na uwadze powyższe, skarga jest w pełni konieczna i zasadna.

Załączniki:

1. odpis skargi,
2. dowód uiszczenia wpisu od skargi,
3. pełnomocnictwo.

## **Uzasadnienie**

Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 4 listopada 2022 roku Nr 137/2022 znak: WNK.IV.4131.148.2022 stwierdzono nieważność uchwały Nr RGK.0007.88.2022 Rady Gminy Białe Błota z dnia 27 września 2022 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białe Błota”.

Zgodnie z treścią art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Podjęcie uchwały jest niezbędne w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ ww. ustawą.

Wobec powyższego, podjęcie niniejszej Uchwały jest uzasadnione.

Wiceprzewodniczący Rady Gminy

**Henryk Sykut**