



p. g. Stefaniśne
14.

Bydgoszcz 24 września 2021 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.125.2021



Pan

Adam Straszyński

Burmistrz Gnieznowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 115/2021

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 XL/281/2021 Rady Miejskiej w Gnieźnie z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gnieznowo.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Gnieźnie podjęła uchwałę nr XL/281/2021 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gnieznowo. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gnieznowo, zwany dalej „Regulaminem”, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 września 2021 r. znak: WNK.IV.4131.125.2021, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Burmistrz Gnieznowa w odpowiedzi z dnia 20.09.2021 r., znak: BG.26.2021, nie zgodził się zarzutami zawartymi w zawiadomieniu. W przesłanym piśmie wskazał m. in. „(...) Nadto wskazać należy, iż w innych miastach województwa kujawsko-pomorskiego przyjęte,

ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i obowiązujące regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków przewidują analogiczne postanowienie odsyłające do przepisów powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia lub przepisów wykonawczych, jedynie w tym miejscu powołać można dla przykładu: ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11.03.2019 r., poz. 1405 uchwałę nr VII/93/2019 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27.02.2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bydgoszczy, w którym § 3 pkt 2) ma brzmienie: dostarczać wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi odpowiadającą jakościowo wymaganiom określonym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r., poz. 2294); czy też ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 2.06.2021 r., poz. 2810, uchwałę nr XXXIII/291/21 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Szubin, w którym w § 5 pkt 2) ma brzmienie: zapewnienie należytej jakości dostarczanej wody odpowiadającej wymaganiom określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy. Powyższe potwierdza tezę, iż przyjęte w uchwalonym regulaminie rozwiązanie jest prawnie dopuszczalne i prowadzi do prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków”.

Odnosząc się do powyższej odpowiedzi Burmistrza Gniewkova organ nadzoru wskazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 2.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20, stwierdził nieważność uchwały nr VII/93/2019 r. Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27.02.2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Bydgoszczy – na którą powołał się Burmistrz Gniewkova (m. in. § 3 pkt 2 regulaminu). Ponadto, powołany wyrok został cyt. w przesłanym zawiadomieniu. Odnośnie zaś wskazanej w piśmie przez Burmistrza Gniewkova uchwały nr XXXIII/294/21 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Szubin – Wojewoda Kujawsko-Pomorski - prowadził postępowanie nadzorcze.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska wyrażonego przez Burmistrza Gniewkova, stąd też podtrzymuje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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 25 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Gniewkowie podjęła uchwałę nr XL/281/2021 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gniewkowo. Przedmiotowa uchwała poprzedzona została uchwałą nr XXXVII/253/2021 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gniewkowo w celu przekazania go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały nr XL/281/2021, organ regulacyjny, tj. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, postanowieniem z dnia 19 maja 2021 r., znak: GD.RZT.71.30.2021/KR zaopiniował negatywnie przedłożony projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków i wskazał rozdział II, § 3 ust. 5,6, § 5 ust. 1,2, § 6 ust. 4, § 16 ust. 1,5, § 17 ust. 1, § 19 ust. 2, jako niezgodne z przepisami u.z.z.w. Powołane postanowienie zostało przekazane Prezesowi Przedsiębiorstwa Komunalnego „Gniewkowo” Sp. z o.o. w Gniewkowie w celu ustosunkowania się do zawartych w nim uwag. Następnie Prezes PK przekazał Przewodniczącemu Rady nowy projekt regulaminu - uwzględniający uwagi zawarte w opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Dalej wskazano w uzasadnieniu, do uchwały, że w przekazanym dokumencie przez Prezesa PK, w stosunku do projektu regulaminu przyjętego przez Radę Miejską nie wprowadzono żadnych innych zmian, poza wskazanymi przez organ regulujący.

Kopia opinii organu regulacyjnego została przedłożona do organu nadzoru wraz z przedmiotową uchwałą.

Z analizy badanej uchwały nr XL/281/2021, wynika, że akt ten, mimo prób uwzględnienia zastrzeżeń różni się treścią od opiniowanego w dniu 19 maja 2021 r. przez organ regulacyjny projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gniewkowo.

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 stanowiącego 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 treści rozdziału II regulaminu nie został uwzględniony parametr w zakresie *jakości dostarczonej wody*.

Zauważyć należy, że w rozdziale II w § 3 pkt 3 regulaminu postanowiono: „zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody odpowiadającą wymaganiom określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dn. 7.12.2017 r., przy czym jakość dostarczanej przez Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody stwierdza się przy wodomierzu głównym”.

Zdaniem organu nadzoru nie można uznać za spełnienie tego wymogu odesłanie do aktu wykonawczego określającego parametry jakościowe wody. Podkreślenia wymaga fakt, że powołane przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia 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 jakości 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 18.12.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt III OSK 374/21 zauważył: „Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji, że zaskarżone przepisy uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 19 ust. 2 u.z.z.w., gdyż nie realizują one w sposób właściwy delegacji ustawowej. Jak trafnie wskazał Sąd I instancji (...) Regulaminu narusza normę kompetencyjną określoną w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 7 u.z.z.w., gdyż w przepisie tym brakuje faktycznego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, jej jakość, ciągłość dostaw i sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, czy minimalna ilość dostarczonej wody i ilość odprowadzanych ścieków. Znajduje się w nim jedynie odesłanie w tym zakresie do treści zawieranej z odbiorcą usług umowy oraz bliżej nieokreślonych przepisów powszechnie obowiązujących. Przepisy powszechnie obowiązujące, w tym przede wszystkim Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, nie określają jakości, lecz minimalne parametry wody pozwalające na uznanie jej za bezpieczną i zdatną do picia przez ludzi. Przepisu typu policyjnego nie można utożsamiać z przepisem regulującym jakość usługi lub rzeczy, a ta bowiem może wynikać np. ze szczególnych walorów, klarowności, smaku, składu chemicznego. Podkreślić należy także, że określenie minimalnego poziomu świadczonych usług oraz zasad postępowania w przypadku przerw w ciągłym świadczeniu usług w akcie prawa miejscowego ma dawać mieszkańcom gminy gwarancję i wskazówkę co najmniej jakiego poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym te usługi przedsiębiorstwie oraz wyznaczyć granice swobody umów stron umowy o doprowadzenie wody i odprowadzenie ścieków, w szczególności umocnić pozycję odbiorcy usług, który w każdych warunkach będzie mógł liczyć na zapewnienie konkretnego, minimalnego poziomu usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku, a zwykle-monopol naturalny. Tym samym (...) Regulaminu w uchwalonym kształcie nie jest wykonaniem delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 19 ust. 2 pkt 1 i 7 u.z.z.w.”.

Organ nadzoru zauważa również, że gdy w regulaminie nie ustanowiono konkretnych parametrów jakościowych dostarczania wody, a przewidziane w § 19 przedmiotowego regulaminu prawo jej odbiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących wykonywania usług przez przedsiębiorstwo czyni realizację tego uprawnienia niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną. Precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług daje mieszkańcom gminy wskazówkę, jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanych świadczeń w zakresie objętym regulaminem przedsiębiorstwie. Przy czym rada w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wiążące wytyczne, które to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i dostosować się, zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. Brak zatem w regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. Brak wypełnienia delegacji ustawowej wobec pominięcia w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, gdyż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2.11.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 606/20, wyrok WSA w Opolu z dnia 6.12.2018 r., sygn. akt II SA/Op 383/18).

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

Mikołaj Bogdanowicz

