



Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie
WPŁYNEŁO
Kancelaria Główna

28. 07. 2021

Poznań, dnia 27 lipca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.465.2021.22

Ilość załączników

Załatwia

Podpis

Michał Zieliński
ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/202/21 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XX/202/21 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn.zm.) 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.) oraz po zasięgnięciu opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy wyrażonej w formie postanowienia z dnia 2.06.2021r.”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 czerwca 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zakres przedmiotowy regulaminu ustalony został w art. 19 ust. 5 ustawy, w myśl którego: „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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

umów z odbiorcami usług; 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączenia 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”.

Powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący i winno być interpretowane ściśle. Omawiana norma nie zawiera upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego regulującego zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Naruszenie powyższych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 770/18; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wyroki sądów administracyjnych opublikowane są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jednocześnie w przedmiotowym regulaminie muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 19 ust. 5 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotowy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z zapisów art. 19 ust. 4 ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że przyjęty przez Radę Miejską w Szamocinie Regulamin nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy.

Ustawodawca w powołanym przepisie wymaga, aby regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określał 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”. W oparciu o ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, przyjęć należy, że pojęcie „minimalnego poziomu usług” oznacza „konkretne parametry tych usług, zatem ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 213/21). Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 649/20), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r. (sygn. akt I SA/Op 396/19) oraz w wyroku z dnia 3 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Ol 976/19), czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 23 marca 2021 r. (sygn. akt II SA/Bk 152/21). Organ nadzoru w pełni popiera ten pogląd, przyjmując, że ma on uzasadnienie także w treści art. 5 ust. 1 ustawy, mocą którego nałożono na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności 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 zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

W § 3 pkt 1 ocenianego Regulaminu Rada Miejska w Szamocinie postanowiła, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane „dostarczać odbiorcy usług wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi w ilości nie mniejszej niż 0,3 m³”. Zaznaczenia wymaga, że „woda przeznaczona do spożycia przez ludzi” jest jedynym określeniem odnoszącym się do jakości wody w badanym Regulaminie, co, w ocenie organu nadzoru, nie jest wystarczające do wypełnienia obowiązku uchwałodawczego nałożonego na radę gminy w art. 19 ust. 3 w związku z ust. 5 pkt 1 ustawy.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia dla ludzi określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 13 ustawy (na dzień podejmowania uchwały obowiązywało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; Dz. U. poz. 2294 ze zm.). Jak jednak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w powołanym wyżej wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., okoliczność ta „nie zwalnia rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok WSA w Szczecinie z 10 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 929/16 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17, publ. CBOSA)”. Jak dalej wyjaśnia WSA w Poznaniu: „Wprawdzie minimalny poziom dostarczanej wody określony jest przepisami ww. rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, ale z przepisów rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. 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. Gmina ma obowiązek każdorazowo w uchwalanym regulaminie określania poziomu jakościowego wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na jej terenie,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

poprzez wskazanie jej konkretnych paramentów jakościowych. Skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać także minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków oraz wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody". Zajmując podobne stanowisko, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Sz 929/16) podkreślił, że: „Przepisy rozporządzenia mówią (...) o podstawowych kryteriach, jakie muszą zostać spełnione, aby woda mogła zostać uznana za bezpieczną i zdatną do spożycia przez ludzi. Dostarczanie takiej wody jest zatem obowiązkiem każdego przedsiębiorcy świadczącego usługi wodociągowo – kanalizacyjne. Brak jest prawnej możliwości dostarczenia wody nieodpowiadającej parametrom określonym w rozporządzeniu, byłaby to bowiem woda niezdatna do spożycia przez ludzi. Określenie w akcie rangi podustawowej podstawowych wymagań, jakie powinna spełniać woda, aby mogła zostać uznana za zdatną do spożycia przez ludzi nie przesądza o parametrach jakościowych wody w konkretnym przypadku. Skoro woda pobierana jest z różnych ujęć, to oczywistym jest, że może posiadać inne parametry jakościowe od tych określonych w rozporządzeniu, przy jednoczesnym zachowaniu minimum określonego przepisami. W niektórych przypadkach woda może charakteryzować się szczególnymi walorami, czystością, smakiem, zawartością cennych pierwiastków. Zatem wszystkie parametry odnoszące się do jej jakości gwarantowanej przez przedsiębiorstwo powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulaminie”.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że postanowienia § 3 ocenianego Regulaminu nie są wystarczające do wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 w związku z ust. 5 pkt 1 ustawy w zakresie odnoszącym się do obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody. Rada nie wskazała bowiem konkretnych parametrów jakości dostarczanej wody, co stanowi istotne naruszenie omawianego przepisu upoważniającego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także określenie ilości dostarczanej wody. Rada przyjęła bowiem, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane dostarczać wodę „w ilości nie mniejszej niż 0,3 m³” (§ 3 pkt 1 Regulaminu), nie wskazując jednak jednostki czasu, w jakiej tak określona ilość wody ma być dostarczana.

Stwierdzone uchybienie ma charakter rażącego naruszenia prawa (tj. art. 19 ust. 3 w związku z ust. 5 pkt 1 ustawy) i rodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Przemawia za tym nie tylko brak pełnej realizacji omawianej normy kompetencyjnej. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma także fakt, że wadliwe określenie ilości i jakości dostarczanej wody (§ 3 pkt 1 Regulaminu) rodzi zasadną wątpliwość co do prawidłowości realizacji innych postanowień Regulaminu, które odnoszą się do tych właśnie parametrów, w tym obowiązku kontrolowania jakości wody (§ 3 pkt 3), czy też uprawnienia odbiorcy usług do zgłaszania reklamacji dotyczących sposobu wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjnej umowy, w tym ilości i jakości świadczonych usług (§ 15 ust. 1).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Szamocinie
Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin

