



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 11 maja 2022 r.

PN4131.235.2022

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLVIII/375/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Grunwald, w części dotyczącej:

- § 7 ust. 1,
- § 8
- § 26 ust. 2 pkt 1-3 oraz
- § 28 ust. 5 pkt 5.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, po uzyskaniu pozytywnej opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Grunwald, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Uchwała ta została przekazana organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą, 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, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. W myśl art. 19 ust. 3 ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 19 ust. 5 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 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.

W świetle utrwalonego stanowiska orzecznictwa, które tutejszy organ podziela, art. 19 ustawy nie daje prawa radzie gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przywołanym przepisie, jak również do przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja zawarta w art. 19 ustawy ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Dodatkowo w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości bądź w części (wyroki WSA z Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 279/19; z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 136/19; WSA w Rzeszowie z dnia 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 191/19; WSA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 156/19, wyrok NSA z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt: II OSK 536/20).

W rozdziale 3 Regulaminu – warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, Rada Gminy, w § 7 ust. 1 określiła czas na jaki umowa może być zawarta - na czas określony lub nieokreślony, w § 8 postanowiła, iż: wszelkie zmiany faktyczne i prawne skutkujące zmianą treści umowy odbiorca powinien zgłaszać w gminie w ciągu 7 dni od dnia ich zaistnienia (ust. 1); nie wymaga zmiany umowy zastosowanie przez gminę nowej taryfy lub grupy taryfowej (ust. 2) ; zmiana okresu rozliczeniowego stanowi zmianę umowy (ust. 3). Kwestionowane regulacje rozdziału 3 Regulaminu, wykraczają poza delegację wynikającą z ww. art. 19 ustawy, gdyż stanowią elementy umowy cywilnoprawnej, w związku z tym brak jest podstawy do zaliczenia ich do warunków i trybu zawierania umów. Treść umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a zatem podmiot zewnętrzny - Rada Gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (podobnie wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 546/21 i powołane tam orzecznictwo, publ. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, CBOSA). Ingerencja zatem organu uchwałodawczego gminy w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest niedopuszczalna. Tego rodzaju postanowienia winny znaleźć

odzwierciedlenie w umowie zawieranej z odbiorcą usług, a nie w regulaminie. Regulamin, jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy może określać jedynie szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a nie wskazywać jakie postanowienia w umowach tych powinny bądź mogą się znaleźć, o tym bowiem wprost stanowi art. 6 ust. 3 ustawy.

Poza delegację wynikającą z powołanego art. 19 ustawy, wykraczają również postanowienia Regulaminu - § 26 ust. 2 pkt 1-3, dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstwa za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług, chyba że szkoda jest następstwem okoliczności, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności, wskazując w szczególności, gdy dotyczy to przerwy lub ograniczenia świadczenia usług wynikłych z: działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody (pkt 1), działania lub zaniechania osób lub podmiotów, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności w tym samego odbiorcy (pkt 2) oraz potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych (pkt 3).

Zgodnie bowiem z pkt 7 ust. 5 art. 19 ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W ramach powyższego upoważnienia nie mieszczą się kwestie dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstwa, w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług.

Kwestie związane z odpowiedzialnością za szkody, o których mowa w kwestionowanym, § 26 ust. 2 pkt 1-3 Regulaminu mogą być przedmiotem regulacji umownych. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz *odpowiedzialności* stron za niedotrzymanie warunków umowy (...). Ogólne natomiast zasady odpowiedzialności reguluje ustawa Kodeks cywilny, w art. 415.

W § 28 Regulaminu, Rada Gminy określiła sposób załatwiania reklamacji, wskazując w ust. 2, iż reklamacja może być składana w dowolnej formie po powzięciu informacji o wystąpieniu zdarzenia stanowiącego podstawę reklamacji. Jednocześnie w ust. 5 określiła elementy jakie powinna zawierać składana reklamacja, w tym m.in. podpis odbiorcy.

W ocenie organu nadzoru § 28 ust. 5 pkt 5 Regulaminu w świetle regulacji ust. 2 § 28, staje się niewykonalny w przypadku telefonicznego zgłoszenia reklamacji i może stanowić podstawą do odmowy jej przyjęcia.

Powyżej wskazane uchybienia Regulaminu należą do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się uchybienia, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co ma w ocenie organu nadzoru, miejsce w powyższym przypadku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 693/18).

Mając na uwadze powyższe, postanowiono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
2. Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Cholecki

Olsztyn, dnia 11 maja 2022 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN4131.235.2022

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLVIII/375/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Grunwald, w części dotyczącej:

- § 7 ust. 1,
- § 8
- § 26 ust. 2 pkt 1-3 oraz
- § 28 ust. 5 pkt 5.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, po uzyskaniu pozytywnej opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Grunwald, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Uchwała ta została przekazana organowi nadzoru w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą, 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, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. W myśl art. 19 ust. 3 ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 19 ust. 5 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.

W świetle utrwalonego stanowiska orzecznictwa, które tutejszy organ podziela, art. 19 ustawy nie daje prawa radzie gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przywołanym przepisie, jak również do przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja zawarta w art. 19 ustawy ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Dodatkowo w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości bądź w części (wyroki WSA z Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 279/19; z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 136/19; WSA w Rzeszowie z dnia 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 191/19; WSA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 156/19, wyrok NSA z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt: II OSK 536/20).

W rozdziale 3 Regulaminu – warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, Rada Gminy, w § 7 ust. 1 określiła czas na jaki umowa może być zawarta - na czas określony lub nieokreślony, w § 8 postanowiła, iż: wszelkie zmiany faktyczne i prawne skutkujące zmianą treści umowy odbiorca powinien zgłaszać w gminie w ciągu 7 dni od dnia ich zaistnienia (ust. 1); nie wymaga zmiany umowy zastosowanie przez gminę nowej taryfy lub grupy taryfowej (ust. 2) ; zmiana okresu rozliczeniowego stanowi zmianę umowy (ust. 3). Kwestionowane regulacje rozdziału 3 Regulaminu, wykraczają poza delegację wynikającą z ww. art. 19 ustawy, gdyż stanowią elementy umowy cywilnoprawnej, w związku z tym brak jest podstawy do zaliczenia ich do warunków i trybu zawierania umów. Treść umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a zatem podmiot zewnętrzny - Rada Gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (podobnie wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 546/21 i powołane tam orzecznictwo, publ. W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, CBOSA). Ingerencja zatem organu uchwałodawczego gminy w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest niedopuszczalna. Tego rodzaju postanowienia winny znaleźć

odzwierciedlenie w umowie zawieranej z odbiorcą usług, a nie w regulaminie. Regulamin, jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy może określać jedynie szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a nie wskazywać jakie postanowienia w umowach tych powinny bądź mogą się znaleźć, o tym bowiem wprost stanowi art. 6 ust. 3 ustawy.

Poza delegację wynikającą z powołanego art. 19 ustawy, wykraczają również postanowienia Regulaminu - § 26 ust. 2 pkt 1-3, dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstwa za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług, chyba że szkoda jest następstwem okoliczności, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności, wskazując w szczególności, gdy dotyczy to przerwy lub ograniczenia świadczenia usług wynikłych z: działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody (pkt 1), działania lub zaniechania osób lub podmiotów, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności w tym samego odbiorcy (pkt 2) oraz potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych (pkt 3).

Zgodnie bowiem z pkt 7 ust. 5 art. 19 ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W ramach powyższego upoważnienia nie mieszczą się kwestie dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstwa, w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług.

Kwestie związane z odpowiedzialnością za szkody, o których mowa w kwestionowanym, § 26 ust. 2 pkt 1-3 Regulaminu mogą być przedmiotem regulacji umownych. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz *odpowiedzialności* stron za niedotrzymanie warunków umowy (...). Ogólne natomiast zasady odpowiedzialności reguluje ustawa Kodeks cywilny, w art. 415.

W § 28 Regulaminu, Rada Gminy określiła sposób załatwiania reklamacji, wskazując w ust. 2, iż reklamacja może być składana w dowolnej formie po powzięciu informacji o wystąpieniu zdarzenia stanowiącego podstawę reklamacji. Jednocześnie w ust. 5 określiła elementy jakie powinna zawierać składana reklamacja, w tym m.in. podpis odbiorcy.

W ocenie organu nadzoru § 28 ust. 5 pkt 5 Regulaminu w świetle regulacji ust. 2 § 28, staje się niewykonalny w przypadku telefonicznego zgłoszenia reklamacji i może stanowić podstawą do odmowy jej przyjęcia.

Powyżej wskazane uchybienia Regulaminu należą do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się uchybienia, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co ma w ocenie organu nadzoru, miejsce w powyższym przypadku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 693/18).

Mając na uwadze powyższe, postanowiono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
2. Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki