



Poznań, 15 lipca 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.196.2022.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 3 uchwały nr 65/VIII/2022 Zgromadzenia Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gmin Kobylin, Krobia, Pępowo i Pogorzela - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2022 r. Zgromadzenie Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich podjęło uchwałę nr 65/VIII/2022 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gmin Kobylin, Krobia, Pępowo i Pogorzela, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) oraz 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)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 czerwca 2022 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 „u.z.z.w.”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zakres przedmiotowy regulaminu ustalony został

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

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

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

w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., 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 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”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., w razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1 (tj. zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków), określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego.

Wyliczenie zawarte w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. 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 27 września 2018 r., IV SA/Po 770/18; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”).

Przedmiotowy regulamin stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z zapisów art. 19 ust. 4 u.z.z.w. 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 obliuguje 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 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA).

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

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

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

W myśl § 3 ust. 3 uchwały: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z wody przez odbiorców usług w sytuacji niedoboru spowodowanego wystąpieniem katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne informuje odbiorców usług o wprowadzonym ograniczeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., a ponadto w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną ustawowo.

Mocą art. 5 ust. 1 u.z.z.w. ustawodawca nałożył 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. Ustawowo określone zostały również przesłanki odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.z.z.w: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli: 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa; 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty; 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego; 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych”. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy (zgromadzenia związku międzygminnego) do rozszerzenia katalogu podstaw odcięcia lub ograniczenia dostaw wody lub odprowadzania ścieków wskazanego w art. 8 ust. 1 u.z.z.w. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., IV SA/Po 1125/17; CBOSA). Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 18 pkt 6 u.z.z.w. warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Postanowienia dotyczące ustaleń zawartych w przedmiotowym zezwoleniu są obligatoryjnym elementem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 3 pkt 5 u.z.z.w.).

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21 marca 2019 r. (II SA/Po 1146/18; CBOSA), w którym Sąd ten wyjaśnił, że: „[...] w [...] upoważnieniu ustawowym nie zawiera się kompetencja do określenia

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

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

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

w regulaminie sytuacji, w których dopuszczalne jest wstrzymanie dostaw wody i odprowadzania ścieków (...). Zapis ten, by czynić zadość upoważnieniu z art. 19 ust. 5 ustawy winien wskazywać ewentualnie sytuacje, w których informowanie o wstrzymaniu dostaw wody czy odprowadzania ścieków spowodowane sytuacjami nadzwyczajnymi, niezależnymi od przedsiębiorstwa a występującymi, nastąpić może z odstępstwami od zasad informowania przewidzianych w innym przepisie regulaminu [...]. I tylko jako zwalniający przedsiębiorstwo z obowiązku wcześniejszego informowania odbiorców usług o nagłych przerwach w dostawach wody byłby możliwy do zaakceptowania. [...] sytuacje nadzwyczajne występują i są niezależne od przedsiębiorców czy odbiorców a także niezależne od tego czy zostaną wskazane w regulaminie. Warunki wprowadzania ograniczeń w przypadku niedoborów mogą być wskazane w zezwoleniach (art. 18 ust. 6), a także w umowach (art. 6 ust. 3 pkt 1, 3). Samo zaś ogólne określenie przypadków, w których może nastąpić ograniczenie lub wstrzymanie usług bez wskazania sposobu postępowania w tych przypadkach i działań, które przedsiębiorstwo podejmie w celu zminimalizowania skutków dla odbiorców, nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 7 u.z.z.w.” (obecnie art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.).

Nadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 5 kwietnia 2022 r. (III SA/Po 1524/21; CBOSA) podzielił stanowisko Wojewody Wielkopolskiego, że - tożsamy jak oceniany w niniejszej sprawie - „zapis uchwały [...] pozwalający na wprowadzenie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu ograniczenia w sprawie korzystania z wody przez odbiorców usług w sytuacji niedoboru spowodowanego wystąpieniem katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej nie są objęte delegacją ustawową zawartą w cytowanym wyżej przepisie art. 19 ust. 5 ustawy i dotyczą kwestii uregulowanych ustawowo. [...] Zakwestionowany przepis regulaminu określa przesłanki wstrzymania lub ograniczenia przez Przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne świadczenia usług. Tymczasem z delegacji ustawowej wynika konieczność określenia nie przesłanek (przyczyn) wstrzymania świadczenia usług, lecz sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a więc działań stanowiących konsekwencję wstrzymania świadczenia usług w zakresie dostarczania wody. Sygnalizowana wyżej rozbieżność między treścią postanowień Regulaminu, a upoważnienia ustawowego jest oczywista. Ustanowione przez nią przepisy wykroczyły poza zakres delegacji ustawowej”.

Powyższe pozwala uznać, iż kwestionowany przepis § 3 ust. 3 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Na marginesie organ nadzoru podkreśla, że niezgodność z u.z.z.w. regulacji zawartej w § 3 ust. 3 uchwały została także dostrzeżona w postanowieniu Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 15 marca 2022 r. (znak: WR.RZT.71.8.2022) w przedmiocie opinii o projekcie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Międzygminnego Związku Wodociągów

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

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

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

i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich, tj. Gmin: Krobia, Pępowo i Pogorzela z powiatu gostyńskiego oraz Gmina Kobylin z powiatu krotoszyńskiego, przyjętego uchwałą nr 55/VIII/2022 Zgromadzenia Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich z dnia 16 lutego 2022 r. W tym stanie rzeczy, 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:

Zgromadzenie Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich
Zarząd Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Strzelcach Wielkich

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

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

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