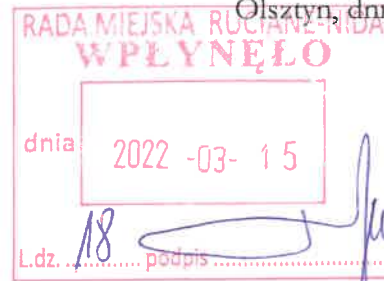




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131/118.2022



Olsztyn, dnia 9

marca 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIX/428/2022 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ruciane-Nida.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ruciane-Nida, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.) 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 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ruciane-Nida, stanowiącego załącznik do uchwały (zwany dalej regulaminem).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lutego 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 19 ust. 5 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, 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) szczegółowe 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) techniczne warunki 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.

Regulacja ta 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 (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II OSK 536/20). Regulamin, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, nie wypełnia normy kompetencyjnej zawartej w art. 19 ust. 5 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*.

Rada Miejska Ruciane-Nida w § 4, § 5, § 6 oraz w § 7 regulaminu określiła prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego i odbiorcy usług.

Powołane przepisy regulaminu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej bowiem regulują kwestie, co do których winna stanowić umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, między innymi w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 230/21. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w wyroku z dnia 27 października 2021 r. sygnatura akt II SA/Sz 653/21, wskazał, iż kwestie dotyczące m.in. praw i obowiązków stron, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, okresu obowiązywania umowy, czy odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków jej wypowiedzenia, powinny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie został upoważniony.

Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Dlatego odpowiednie regulacje stanowionego regulaminu winny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody i minimalną ilość odprowadzanych ścieków. Tytuł Rozdziału II regulaminu: „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków” wskazuje, że została wypełniona norma kompetencyjna wynikająca z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, jednak treść rozdziału nie zawiera wskazanych uregulowań. We wspomnianym wyżej rozdziale rada ujęła prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (Dział 1) oraz prawa i obowiązki odbiorcy usług (Dział 2).

W § 4 ust. 1 regulaminu zawarte zostały przepisy dotyczące minimalnego i maksymalnego poziomu ciśnienia wody oraz minimalnej ilości dostarczanej wody, będące powtórzeniem przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zdaniem organu nadzoru, brak zawarcia w regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków, prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o *zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*. Pogląd organu nadzoru znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Bk 299/21.

Zdaniem organu nadzoru, z rażącym naruszeniem prawa został podjęty § 10 regulaminu, zatytułowany „Warunki przyłączania do sieci”. Stosownie do § 1 ust. 1 regulaminu: „Podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci składa do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wniosek o wydanie warunków technicznych przyłączenia.” Art. 19a ust. 1 ustawy stanowi, że na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania (...). Rada Miejska Ruciane-Nida dokonała modyfikacji pojęcia ustawowego i wprowadziła w regulaminie pojęcie wniosku o wydanie warunków technicznych przyłączenia.

§ 10 ust. 2 regulaminu jest powtórzeniem przepisu art. 19a ust. 3 ustawy. Natomiast w § 10 ust. 3 regulaminu rada wskazała elementy wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Trzeba nadmienić, że to kolejna modyfikacja ustawowej nazwy przedmiotowego wniosku.

Bezsprzecznie na podstawie art. 19 ust. 5 pkt. 4 przedmiotowej ustawy, rada gminy ma obowiązek określić w regulaminie warunki przyłączenia do sieci. Nie oznacza to jednak uprawnienia do wskazania, co powinien zawierać taki wniosek (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/OI 162/19). Elementy wniosku zawarte zostały wprost w art. 19a ust. 4 ustawy.

Rada Miejska Ruciane-Nida w § 10 ust. 4 regulaminu ustaliła, że warunki przyłączenia do sieci określają:

- a) miejsce i sposób przyłączenia nieruchomości do sieci, w tym miejsce zainstalowania wodomierza głównego lub innego urządzenia pomiarowego,
- b) informacje o rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinien przedłożyć podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci w celu realizacji przyłącza, okres ważności warunków przyłączenia – 2 lata,
- c) maksymalną ilość wody dostarczanej do nieruchomości,
- d) maksymalną ilość cieków odprowadzanych z nieruchomości, a także ich jakość w przypadku ścieków przemysłowych.

Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie wypełnia normy kompetencyjnej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy. Rada gminy powinna ustalić w regulaminie warunki przyłączenia do sieci, które będą respektowane przez przedsiębiorstwo przy ustaleniu warunków przyłączenia do sieci konkretnej nieruchomości. Warunki przyłączenia do sieci zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy określa regulamin. 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. W przypadkach ustalania szczegółowych technicznych, warunków przyłączenia już konkretnych nieruchomości przedsiębiorstwo winno się kierować warunkami, ustalonymi w regulaminie, nie zaś mieć całkowitą dowolność w ich określaniu. Odbiorca powinien wiedzieć na jakich zasadach powinien być przyłączony do sieci przedsiębiorstwa, a niniejsze regulacje tego warunku nie spełniają, stanowią istotne naruszenie prawa. Pogląd ten znajduje oparcie w orzecznictwie, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Bk 400/21.

Natomiast § 10 ust. 5 regulaminu stanowi powtórzenie art. 19a ust. 10 ustawy.

Z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia w przypadku przepisu § 12 ust. 1 regulaminu. Rada Miejska Ruciane-Nida postanowiła, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonuje sprawdzenia zgodności wykonanych prac z wydanymi warunkami przyłączenia oraz uzgodnioną dokumentacją techniczną, natomiast w ust. 5 uchwalono, że przed zakryciem (zasypaniem) podmiot przyłączany zobowiązany jest wykonać powykonawczą inwentaryzację geodezyjną, w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów.

Zdaniem organu nadzoru nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej, a przed podpisaniem umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków dostarczenie kompletnej dokumentacji technicznej wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą, stanowiącej dla przedsiębiorstwa podstawę do odbioru pod kątem spełnienia warunków technicznych, uznaje się za rozwiązanie dotknięte istotnym naruszeniem prawa.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać zobowiązanie do przedkładania ww. dokumentacji i uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączania. Taka regulacja narusza art. 29a i art. 30 prawa budowlanego. Skoro

ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku uzgodnienia projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej. To samo tyczy się geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Pogląd organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. II SA/Rz 1288/17.

W § 18 regulaminu Rada Miejska Ruciane-Nida postanowiła, że: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w siedzibie lub na stronie internetowej przedsiębiorstwa zapewnia dostępność: 1. Dokumentów takich jak: a) taryfa, b) niniejszy regulamin, c) tekst jednolity ustawy (w przypadku braku tekstu jednolitego – tekst ujednolicony) wraz z aktami wykonawczymi, 2. Informacji dotyczących: d) szczegółowych warunków zawierania umów, w tym o konieczności przedstawienia dokumentów umożliwiających podpisanie umowy oraz o miejscu, w którym jest możliwe zawarcie umowy, e) procedury reklamacyjnej, c) sposobu rozstrzygania, zgodnie z ustawą, spraw spornych w przedmiocie: odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci i odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

Wskazać należy, że treść § 18 regulaminu jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dotyczących udostępniania wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie lub na stronie internetowej informacji o aktualnie obowiązujących na terenie Gminy Ruciane-Nida taryfach, regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, czy treści ustawy. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, organ stanowiący jest obowiązany określić standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a nie nakładać obowiązki na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dotyczące treści i formy udostępniania ww. dokumentów.

Należy jednocześnie nadmienić, iż obowiązek zamieszczenia zatwierdzonych taryf albo tymczasowych taryf przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na swojej stronie internetowej lub udostępniania ich w punktach obsługi klientów wynika z art. 24e ust. 3 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że w § 2 lit. e, f oraz g regulaminu powtórzono definicje zawarte w art. 2 ustawy.

Należy podkreślić, iż powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, bowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikowanie w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Regulacja art. 19 ust. 5 ustawy o *zbiioronym zaopatrzeniu w wodę i zbiioronym odprowadzaniu ścieków* 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.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, cytowany art. 19 ustawy, nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przywołanym przepisie, ani przyjmowania regulacji w inny sposób, niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Wskazując zakres zagadnień mających być objętych regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin powinien określać”, co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy, przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości bądź w części. Taki pogląd organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. II SA/Ol 288/21 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 września 2021 r., sygn. II SA/Bk 573/21

Z uwagi na mnogość istotnych naruszeń prawa stwierdzonych przez organ nadzoru w przedmiotowej uchwale oraz fakt, że stwierdzenie nieważności wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia przepisów regulaminu spowoduje, iż nie zostanie wyczerpująco uregulowany zakres określony w normie kompetencyjnej art. 19 ust. 5 ustawy, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Cholewicki

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej Ruciane-Nida,
- 2) Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida