



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

*BOR + GK + R. Pr.
28.06.2023. SGA*

Olsztyn, dnia 27 czerwca 2023 r.

PN.4131.248.2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn.zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LXVII/409/2023 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Ostróda, w części obejmującej :

- § 4 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały
- § 5 załącznika do uchwały
- § 8 ust. 6 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „co najmniej”
- § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „co najmniej”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 5 czerwca br., Rada Miejska w Ostródzie uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w formie załącznika do uchwały.

Na wstępie należy podkreślić, iż materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi przepis art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2023 r., poz. 537), zgodnie z którym, 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. Zgodnie z art. 19 ust. 3 i ust. 5 ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który 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.

Zgodnie z judykaturą (m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 lipca 2016 r., sygn.: II SA/Łd 379/16 oraz z dnia 5 listopada 2015 r., sygn.: II SA/Łd 751/15), regulacja określona w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że treść uchwalanego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego oraz konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego. Stanowi to istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Należy także podnieść, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

W treści § 4 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu, określając warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, Rada Miejska w Ostródzie określiła formę i strony umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków.

Pod pojęciem „warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług”, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę.

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy stanowi wyraźnie, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Ponadto, w art. 6 ust. 4 – ust. 8 ustawy, ustawodawca ściśle uregulował, z jakim podmiotem taka umowa może zostać zawarta.

W związku z powyższym, lokalny prawodawca nie może już wkraczać we wskazaną wyżej materię.

Ponadto, w treści § 5 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu uregulowano elementy składowe, jakie winien zawierać wniosek o zawarcie umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, przedstawione w wyroku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn.: II SA/OI 98/22, w którym podniesiono, że rada gminy w treści regulaminu nie może sam określać elementów wniosku ani co do formy, ani co do treści. Obowiązek zawarcia umowy na wniosek, wynika z art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca nie upoważnił prawodawcy lokalnego kompetencji do określania treści wniosku. Regulowanie tej materii w regulaminie wykracza poza delegację ustawową.

Powtórzyć należy, że norma zawarta w art. 19 ust. 5 ustawy, nie daje radzie gminy prawa do stanowienia w akcie prawa miejscowego zagadnień innych, niż wymienione, ani też do podejmowania regulacji w sposób inny, niż wskazany przez ustawodawcę.

Ostatecznie też, w przedmiotowym przypadku, w treści § 8 ust. 6 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu, wskazując warunki przyłączenia do sieci i warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo, Rada Miejska w Ostródzie posłużyła się sformułowaniem „co najmniej”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim warunki przyłączenia mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że nie zostały określone, w sposób wyczerpujący, wszystkie elementy warunkujące przyłączenie do sieci. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ww. ustawy, rada została zobowiązana do określenia w uchwalonym regulaminie warunków przyłączenia do sieci. Rada Miejska w Ostródzie, kierując się zatem wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny wyżej wskazaną materię. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby podmioty, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci (m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt: II SA/Lu 451/19). Powyższe przesądza o sprzeczności § 8 ust. 6 i § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformułowania „co najmniej ” z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostródzie
- Burmistrz Miasta Ostróda

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Cholewicki