



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 24 stycznia 2022 r.

Poz. 497

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.52.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2022 r.

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 załącznika do uchwały Nr XLVI/3/2021 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasto Mrągowo, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 4 w zakresie sformułowania: ...” co najmniej”,
- § 9 oraz
- § 17 pkt 1.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Białymstoku, uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasto Mrągowo, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała ta została przekazana organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 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 ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przywołanym przepisie, ani 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, przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności 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 treści § 8 ust. 4 Regulaminu, wskazując warunki przyłączenia do sieci, Rada Miejska w Mrągowie 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 Mrągowie, 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. 4 Regulaminu w zakresie sformułowania: " co najmniej " z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy.

W rozdziale 6 Regulaminu - Warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w § 9, Rada Miejska w Mrągowie postanowiła, iż możliwość dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych w przyszłości określają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, które zawierają planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Postanowienie uchwały, w ocenie organu nadzoru, nie mieści się w delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Według ww. przepisu ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zawarte w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy określenie "warunki techniczne", jak wskazuje się w judykaturze (wyroki WSA: w Opolu z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 337/19 oraz w Łodzi z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 841/19), obejmuje swoim zakresem znaczeniowym wskazanie pozytywnych przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), spełnienie których pozwoli na możliwość skorzystania z usług wodociągowych. W związku z tym, że problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 ust. 1 ustawy, odesłanie w kwestionowanym postanowieniu do planu rozwoju i modernizacji, nie mieści się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych" i jest przy tym nieprecyzyjne (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. VIII SA/Wa 896/17, wyrok NSA z 9 stycznia 2007 r. II OSK 1663/06). Ponadto przepis art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania kwestii wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń do regulaminu. Regulacja w tym przedmiocie stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, tj. upoważnienia rady gminy do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług w zakresie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt: II SA/Ol 662/21.

Wskazać należy również, że treść § 17 pkt 1 Regulaminu jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej przepisie Regulaminu wskazano, że: Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zapewnia, aby w jego siedzibie lub na jego stronie internetowej udostępnione były dokumenty w aktualnym brzmieniu: taryfy (lit. a) oraz niniejszego regulaminu (lit. b). 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 Miasta Mrągowa taryfach oraz regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. 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 wskazywać obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych 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.

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 (zob. 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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki