



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.438.2021



Olsztyn,

3.12.

2021 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

P. PRZEN R. GMINY GRONOWO ELBLĄSKIE
09.12.2021 MTW SL-M

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXI/191/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 października 2021 roku w sprawie zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gronowo Elbląskie” w części dotyczącej:**

- § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczący Rozdziału 5) w zakresie zmienionej regulacji: § 7 ust. 1 i ust. 2 oraz § 8 ust. 2;
- § 1 ust. 3 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczący Rozdziału 6) w zakresie zmienionej regulacji: § 10 ust. 2, ust. 4, ust. 5;
- § 1 ust. 4 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczący Rozdziału 7) w zakresie zmienionej regulacji: § 13 ust. 2 odnośnie sformułowania: „... Protokół odbioru przyłącza stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania przyłącza, a jego podpisanie przez strony upoważnia osobę ubiegającą się o przyłączenie nieruchomości do sieci do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie”.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm.), po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dokonała zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gronowo Elbląskie”, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVIII/167/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 2 września 2021 r. (Dz. Urz. Woj. War-Mar. poz. 3378).

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

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.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, cytowany art. 19, 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. 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. akt II OSK 536/20).

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 ustawy przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości bądź w części (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 136/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 156/19).

Zdaniem organu nadzoru, podjętym z rażącym naruszeniem prawa jest § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczący Rozdziału 5) w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia § 7 załącznika do uchwały Nr XXVIII/167/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 2 września 2021 r., w którym postanowiono (ust. 1), że wniosek, o którym mowa w ust. 1 winien zawierać co najmniej:

- a) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci,
- b) wskazanie nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej,
- c) ogólne informacje określające przeznaczenie i sposób wykorzystania nieruchomości lub obiektu, do którego ma zostać dostarczona woda i/lub będą

odbierane ścieki;

d) graficzne określenie lokalizacji oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości w postaci planu zabudowy lub szkicu sytuacyjnego wraz z określeniem usytuowania przyłącza w stosunku do innych sieci uzbrojenia terenu i obiektów,

e) określenie wielkości przewidywanego dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę na cele zużycia z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych,

f) wskazanie rodzaju odprowadzanych ścieków wraz z przewidywaną maksymalną dobową ilością i jakością, wielkością ładunku zanieczyszczeń a w przypadkach dostawców ścieków przemysłowych zastosowanych lub planowanych do zastosowanie urządzeń podczyszczających,

g) datę i podpis podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;

oraz, że (ust. 2) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne potwierdza pisemnie złożenie wniosku przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci określając datę jego złożenia.

Bezspornie 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. akt II SA/Ol 162/19). Prawdopodobnie tego stanowiska potwierdza obowiązujący od 19 września 2020 r. art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, określający zawartość wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, a w ust. 1 nakładający na przedsiębiorstwo obowiązek wydania warunków przyłączenia do sieci albo uzasadnienia odmowy ich wydania. W świetle tych unormowań rada gminy powinna ustalić w regulaminie warunki przyłączenia do sieci, które będą respektowane przez przedsiębiorstwo przy ustaleniu warunków przyłączenia do sieci konkretnej nieruchomości.

Ponadto opisane działania Rady Gminy Gronowo Elbląskie stanowią nieuprawnioną modyfikację treści ww. art. 19a ust. 4 ustawy (gdyż zgodnie z brzmieniem tego przepisu wnioski winien zawierać co najmniej: imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci (pkt 1), wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje (pkt 2), informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci (pkt 3), określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń (pkt 4), określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe (pkt 5), a także plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu (pkt 6)) oraz powtórzenie art. 19a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane potwierdzić pisemnie złożenie przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, określając w szczególności

datę jego złożenia.

Powyższe działania są sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Modyfikację norm ustawowych stanowi również wprowadzona w § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotycząca Rozdziału 5), regulacja nadająca nowe brzmienie § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXVIII/167/2021, stanowiąca że w przypadku niemożności zachowania terminu wskazanego w ust. 1, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne pisemnie informuje osobę ubiegającą się o przyłączenie o tym fakcie wskazując przyczyny niewydania warunków przyłączenia w terminie, jednocześnie określając nowy termin ich wydania.

Treść przepisu przyjętego przez organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie znacząco odbiega od regulacji art. 19a ust. 2 ww. ustawy, w myśl którego w szczególnie uzasadnionych przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może przedłużyć terminy określone w ust. 1, odpowiednio o kolejne 21 albo 45 dni, po uprzednim zawiadomieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci z podaniem uzasadnienia przyczyn tego przedłużenia.

W ocenie organu nadzoru, w materii regulaminowej nie mieszczą się również częściowo postanowienia, zmienionego § 1 ust. 4 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczącego Rozdziału 7) - § 10 załącznika do uchwały Nr XXVIII/167/2021. Podjętymi z rażącym naruszeniem prawa są regulacje:

- ust. 2 zmienionego § 10 ww. załącznika do uchwały, w myśl którego planowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zakres usług wodociągowych i kanalizacyjnych w przyszłości i wynikająca z niego możliwość dostępu do tych usług, określany jest w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego,
- ust. 4 zmienionego § 10 ww. załącznika do uchwały, zakładający, iż w przypadku gdy plany inwestycyjne podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci, wyprzedzają plan inwestycyjny przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego mogą oni wybudować na własny koszt, w porozumieniu z podmiotami wymienionymi w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r., urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne niezbędne do korzystania z usługi,
- ust. 5 zmienionego § 10 ww. załącznika do uchwały, w którym postanowiono, że w przypadku wydania przez przedsiębiorstwo warunków na wybudowanie sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, strony przed ostatecznym uzgodnieniem dokumentacji projektowej są zobowiązane zawarcia umowy, regulującej tryb i zasady przyjęcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę usług ze środków własnych.

Treść zmienionego § 10 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXVIII/167/2021, ma charakter czysto informacyjny, a nienormatywny, tym samym przepis ten, jako regulacja nienormatywna wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego.

Oceniając, wprowadzone ust. 4 zmienionego § 10 ww. załącznika do uchwały Nr XXVIII/167/2021 rozwiązania, wskazać trzeba, że rada, nie posiada kompetencji do uzależnienia możliwości wybudowania na własny koszt przez ubiegającego się o przyłączenie do sieci urządzenia wodociągowego i kanalizacyjnego od zawarcia porozumienia z podmiotami wymienionymi w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Art. 31 ust. 1 ww. ustawy, przewiduje możliwość przekazywania odpłatnego gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie, wybudowanego z własnych środków urządzenia wodociągowego i urządzenia kanalizacyjnego. Przepisy ten uzależnia więc od porozumienia jedynie przekazanie tych urządzeń, a nie sam fakt ich wybudowania. Ponadto kwestionowany przepis nie wskazuje precyzyjnie z jakimi podmiotami należy uzgodnić wybudowanie owych urządzeń, co również jest niedopuszczalne, gdyż stwarza niepewność co do stanu prawnego.

Podobnie organ stanowiący gminy nie może ingerować w tryb zawierania umów z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Ustawodawca w art. 6 ust. 2 ww. ustawy, stanowiąc, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, wprost przewidział kiedy ma zostać zawarta stosowna umowa, a organ stanowiący nie posiada kompetencji do określenia czynności, które winny poprzedzać nawiązanie tego stosunku prawnego.

Zakwestionowany musi być również § 1 ust. 4 uchwały Nr XXXI/191/2021 (dotyczący Rozdziału 7) - zmieniający regulację § 13 ust. 2 w zakresie sformułowania: „... Protokół odbioru przyłącza stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania przyłącza, a jego podpisanie przez strony upoważnia osobę ubiegającą się o przyłączanie nieruchomości do sieci do wystąpienia z *wnioskiem o zawarcie*”.

Uchwalając przedmiotowy przepis, organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis i jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca, gdyż nie określono z wnioskiem o zawarcie czego ma wystąpić upoważniona osoba. Nie wiadomo zatem, jakie konkretne zachowania, w zamyśle lokalnego prawodawcy, mają być dokonane. Przepis ten jest zatem niejasny i relatywny, a to przesądza o konieczności stwierdzenia jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem
Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego
doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojęcki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie.
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.