



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3925



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.263.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 września 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/204/2021 Rady Gminy Borki z dnia 26 sierpnia 2021 r.
w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Borki”,
w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 5, § 5 ust. 4
oraz § 7 ust. 2 załącznika do uchwały**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/204/2021 Rady Gminy Borki z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Borki”, w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 5, § 5 ust. 4 oraz § 7 ust. 2 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/204/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Borki przyjęła „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Borki” stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 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.) 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.

Przepis art. 19 ust. 5 ww. ustawy wskazuje na niezbędne elementy, jakie powinien określać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z tym przepisem, 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 ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia 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.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu w zakresie dostarczania wody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do „*prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości dostarczanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi*”.

Powyższy zapis dotyczy kwestii unormowanych już w ustawie. Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Rada Gminy zmodyfikowała tym samym przepis ustawy zawężając jednocześnie obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jedynie do kontroli wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Rada w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. II OSK 761/20 „*z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych*”.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W § 5 ust. 4 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków „*zawierana jest na czas określony lub nieokreślony*”.

Powyższy zapis nie mieści się w granicach przyznanego Radzie upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) gdyż nie dotyczy warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług.

O wadliwości analogicznych postanowień wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II OSK 536/20, zgodnie z którym „*zasadnie uznał Sąd I instancji regulację zawartą w zaskarżonej uchwale, że umowa na dostawę usług może być zawarta na czas określony lub nieokreślony ponieważ rada gminy nie dysponuje upoważnieniem do określania warunków podpisania umowy na dostawę wody lub odbiór ścieków. Wskazać należy, że z uregulowań przyjętych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika, iż wolą ustawodawcy było pozostawienie wielu kwestii, jakie mogą pojawić się w relacjach pomiędzy przedsiębiorstwem jako dostawcą usług wodno-kanalizacyjnych, a odbiorcą tych usług do rozstrzygnięcia w drodze wspólnych ustaleń pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego, których konsekwencją będą odpowiednio uregulowane warunki umowne*” (por. wyrok NSA z 19 maja 2021r., sygn. III OSK 439/21).

Jak stanowi § 7 ust. 2 Regulaminu wniosek, o którym mowa w ust. 1 może – *poza elementami wskazanymi w art. 19a ust. 4 ustawy – zawierać: 1) wskazanie rodzaju i parametrów instalacji odbiorczych; 2) wskazanie*

planowanego terminu rozpoczęcia poboru wody lub odprowadzania ścieków; 3) w przypadku wystąpienia w imieniu inwestora pełnomocnika – pisemne upoważnienie inwestora dla pełnomocnika; 4) numer telefonu; 5) adres poczty elektronicznej.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Należy zauważyć, że granice upoważnienia do wydania przedmiotowej uchwały w zakresie warunków przyłączenia do sieci ustawodawca określił w art. 19 ust. 5 pkt 4 w zw. z art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Zgodnie z art. 19 ust. 5 tej ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa m. in. warunki przyłączania do sieci.

Natomiast w obowiązującym od 19 września 2020 r. przepisie art. 19a ust. 4 ustawy wskazano, że wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci zawiera co najmniej:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;
- 2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;
- 3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;
- 4) 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;
- 5) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- 6) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Z powyższego wynika, iż Rada w § 7 ust. 2 Regulaminu wskazała dodatkowe – niewymienione w art. 19a ust. 4 omawianej ustawy elementy formalne wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci.

Tymczasem ustawodawca, formułując w 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) normę kompetencyjną do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie upoważnił rady gminy do odmiennego uregulowania materii określonej w art. 19a ust. 4 tej ustawy.

Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W powyższej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w prawomocnym wyroku z dnia 27 maja 2021r., sygn. III SA/Po 485/21 stwierdził, że „Organ powinien ustanawiać akty prawa miejscowego w granicach powyższego upoważnienia. Nie może zatem wprowadzać dodatkowych, poza wymienionymi w art. 19a ust. 4 ustawy, warunków formalnych wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Zawarte w tym przepisie wyrażenie co najmniej oznacza zaś jedynie, że wnioskodawca może we wniosku zamieścić również inne informacje lub załączyć dokumenty w tym przepisie niewymienione.”

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zmienił dotychczasową linię orzeczniczą w omawianym zakresie.

Odnosząc się do pisma Wójta Gminy Borki oraz Przewodniczącej Rady Gminy Borki z dnia 22 września 2021 r. znak: RRI.0007.01.2021.MN, w którym deklaruje się zmianę uchwały, wyjaśniam iż w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylecia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana

stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/204/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Borki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borki