



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 19 sierpnia 2022 r.

Poz. 3622

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.329.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLV/388/22 Rady Miasta Działdowo z dnia 14 lipca 2022 r.** w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy-Miasto Działdowo **w części dotyczącej** § 4 ust. 4, § 5 ust. 1 i ust. 2, § 6 ust. 1, ust. 5 i ust. 7, § 7, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 i ust. 2, § 11, § 13, § 16 w zakresie sformułowania „co najmniej”, § 21 ust. 4, § 27.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Działdowo, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3, ust. 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.) oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wyrażonej w formie postanowienia z dnia 31 maja 2022 r. znak: WA.RZT.71.119B.2022, ustaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy-Miasto Działdowo, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwałą, 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 przyłączenia 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 konstruowaniu 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 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 (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:

- § 4 ust. 4, który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma obowiązek w umowie pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług określić szczegółowe obowiązki stron umowy o zaopatrzeniu w wodę i/lub odprowadzanie ścieków.
  - § 5 ust. 1 i ust. 2, przewidujące, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (ust. 1), a także, że umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń (pkt 1), praw i obowiązków stron umowy (pkt 2), warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych i przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług (pkt 3), procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (pkt 4), ustaleń zawartych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18 ustawy wskazanej w § 2 niniejszego regulaminu (pkt 5), okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (pkt 6).
- oraz
- § 6 ust. 1, zakładający, że umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Wskazać należy, w tym miejscu, że art. 6 ust. 1 ustawy, wyraźnie stanowi, iż dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy. W art. 6 ust. 4-8 ustawy ustawodawca ściśle z kolei uregulował, z jakim podmiotem taka umowa może zostać zawarta. W związku z tym lokalny prawodawca nie może już wkraczać w tę materię. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2364/18. Postanowienia dotyczące formy umowy, czy strony podmiotowej umowy nie mogą być utożsamiane z warunkami ani trybem zawierania umów, do których określenia ustawodawca zobowiązał lokalnego prawodawcę. Natomiast w wyroku z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 63/19 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że rada gminy nie ma uprawnienia do określenia w regulaminie formy, w jakiej winny być zawarte umowy. Powyższa delegacja nie przyznaje kompetencji do określenia treści umowy. Formę umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków ustawodawca określił w art. 6 ust. 1. (forma pisemna), a w art. 6 ust. 3 jakie winny zawierać postanowienia (m.in. okresu obowiązywania umowy). Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a rada gminy uchwalająca regulamin nie ma podstaw prawnych, aby określać treść tej umowy, w szczególności w zakresie o jakim mowa w art. 6 ust. 3 ustawy.

Zakwestionowany musi być także § 7 Regulaminu, w którym postanowiono, że jeżeli odbiorca usług wystąpi o rozwiązanie umowy, w związku z likwidacją przyłącza i zaprzestaniem odbioru wody i (lub) odprowadzania ścieków, powinien wystąpić do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z pisemnym wnioskiem o wskazanie warunków technicznych likwidacji przyłącza. Koszt likwidacji ponosi osoba ubiegająca się o likwidację

W myśl art. 19 ust. 5 przedmiotowej ustawy, rada gminy ma obowiązek określić w regulaminie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Ww. regulacja nie upoważnia do wskazania, trybu postępowania w sytuacji likwidacji przyłącza, w tym zobligowania do wystąpienia z wnioskiem, który musi zawierać wskazanie warunków technicznych likwidacji przyłącza, czy nałożenia na odbiorcę usług kosztów likwidacji przyłącza. W świetle unormowań zawartych w cytowanym powyżej przepisie 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 nie mogą być utożsamiane z warunkami likwidacji przyłącza, tym samym rada nie może regulować ww. kwestii. Winny być one ustalone w umowie cywilnoprawnej.

Przepisem uchwalonym z istotnym naruszeniem prawa jest ponadto § 8 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego w przypadku niesprawności wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczny miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.

Uchwalając przedmiotowy przepis, organ stanowiący Miasto Działdowo 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 użyto w nim niezrozumiałe sformułowanie „liczny miesięcy”. 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.

Przepisem, który musi być zakwestionowany, z uwagi na jego nieprecyzyjność jest także § 21 ust. 4 Regulaminu, w myśl którego przed zasypaniem podmiot przyłączany wykonuje inwentaryzację zgodnie z odrębnymi przepisami. Regulacja ta jest zbyt ogólna i również nie pozwala ustalić, jak ma postąpić jej adresat, jakie przepisy winien zastosować zgodnie z ww. § 21 ust. 4 Regulaminu. Ponadto dodać trzeba, że brak jest również podstaw prawnych do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania.

Wylimitowane z obrotu prawnego muszą być również:

- § 9 ust. 1 Regulaminu, stanowiący, że rozliczenie z odbiorcą za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo odbywać się będzie w okresach rozliczeniowych jednomiesięcznych lub dwumiesięcznych. Wybór strony określa w umowie,
- § 9 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę i (lub) odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub w inny sposób.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w wyroku z dnia 27 października 2021 r. sygnatura akt II SA/Sz 653/21, w którym wskazano, iż kwestie dotyczące m.in. sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, 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 jest upoważniony. Powołane przepisy regulaminu wykraczają zatem poza zakres delegacji ustawowej bowiem regulują kwestie, co do których winna stanowić umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21).

Wadliwym przepisem jest również § 11 Regulaminu, który zakłada, że w przypadku zawarcia umów z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych ilość dostarczonej wody ustala się na podstawie wskazań wodomierzy lokalowych. Różnicą wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy lokalowych obciąża się właściciela lub zarządcę budynku.

Cytowany przepis Regulaminu podjęty został z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w ww. przypadku organ stanowiący Miasta Działdowo dokonał modyfikacji unormowań, zawartych art. 26 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który stanowi, że jeżeli odbiorcą usług jest wyłącznie właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, jest on obowiązany do rozliczenia kosztów tych usług. Suma obciążeń za wodę lub ścieki nie może być wyższa od ponoszonych przez właściciela lub zarządcę na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Organ stanowiący, realizując upoważnienie ustawowe, nie może modyfikować materii już uregulowanej ustawą. W licznych orzeczeniach sądów administracyjnych podkreślano, że modyfikacje, są wysoce dezinformujące i prowadzą do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, zatem stanowią istotne naruszenie prawa.

Podkreślić też należy, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który zbudowany jest w sposób hierarchiczny. W świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu (Konstytucji RP). Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych, a nie ich zamiany. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1039/19).

Zakwestionowany musi być również § 13 Regulaminu, w myśl którego celem złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci podmiot ubiegający się o przyłączenie może skorzystać z wzorów wniosków i oświadczeń dostępnych w siedzibie oraz na stronie internetowej Przedsiębiorstwa.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dotyczących udostępniania w swojej siedzibie lub na stronie internetowej wzorów wniosków i oświadczeń, które winien złożyć podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci. 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.

Powyższa argumentacja jest również podstawą zakwestionowania:

- § 6 ust. 5 Regulaminu, stanowiącego, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępni w swojej siedzibie i na stronie internetowej wzór wniosku o zawarcie umowy;
- § 6 ust. 7 Regulaminu, stanowiącego, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępni na swojej stronie internetowej aktualnie obowiązujące ogólne warunki umów (OWU), o ile się nimi posługuje;
- § 27 Regulaminu, stanowiącego, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zapewnia, aby w jego siedzibie lub na jego stronie internetowej były udostępnione wszystkim zainteresowanym: aktualnie obowiązujące na terenie miasta Działdowo taryfy za wodę i za ścieki, tekst jednolity „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków” obowiązujący na terenie miasta Działdowo, wyniki ostatnich przeprowadzonych analiz jakości wody, aktualny „Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust 7 ustawy.

Częściowo wadliwy jest ponadto § 16 Regulaminu, w treści którego wskazując warunki przyłączenia do sieci, Rada Miasta Działdowo 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 Miasta Działdowo, 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 taki sposób, aby podmioty, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 451/19). Powyższe przesądza o sprzeczności § 16 Regulaminu w zakresie sformułowania: „co najmniej” z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**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 Chojecki