

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.44.2022.AOlc

z dnia 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Maszewo

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/161/22 Rady Gminy Maszewo z dnia 30 marca 2022r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Maszewo.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2022r. Rada Gminy Maszewo podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Maszewo. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020r., poz. 2028 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust. 5 oraz art. 19a ust. 1, 4, 5 i 9 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020.2028 t.j.) – dalej u.z.z.w.

Stosownie do przepisu 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. Cytowany przepis stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Wskazując zakres zagadnień,

które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 994/16). Jednocześnie niedopełnienie katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądza o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. regulamin ustala warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Trzeba mieć na uwadze, że warunki te powinny mieć charakter ściśle techniczny oraz być na tyle konkretne, aby już na bazie samej treści regulaminu osoba zainteresowana miała możliwość oceny, co powinna uczynić, by spełniać warunki dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem w badanym regulaminie w Rozdziale 6 w § 6 ust. 1 Rada Gminy uzależniła dostęp do usług wodociągowych od bliżej nieokreślonych technicznych możliwości istniejących urządzeń przedsiębiorstwa, odwołując się przy tym do niezdefiniowanych możliwości pozyskania wody i jej dostawy czy możliwości odbioru i oczyszczania ścieków. Tak opisane warunki, wobec ich dużego stopnia ogólności, są nieczytelne, niejednoznaczne i jako takie nie stanowią prawidłowej regulacji omawianego zagadnienia. Opisana wada tej regulacji ma istotne znaczenie praktyczne, albowiem wprowadzenie tak niejednoznacznych kryteriów niewątpliwie może sprzyjać arbitralnemu rozpoznawaniu wniosków osób ubiegających się o dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tą samą wadą jest zatem obarczony § 6 ust. 2 regulaminu, który stanowi, że "Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne nie wydaje „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej” w przypadku niewystąpienia przynajmniej jednej z przesłanek określonych w ust. 1". Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że § 6 ust. 1 pkt 3 o treści "posiadaniu tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne" nie stanowi warunku technicznego tylko jest warunkiem prawnym, zatem jego wprowadzenie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie wymogu określenia warunków technicznych.

Należy wskazać również, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego w zdaniu drugim § 6 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym "Informacja o braku możliwości wydania „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej” przekazywana jest osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci w terminie 21 lub 45 dni od daty wpływu do przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego wniosku, o których mowa w § 5 ust. 1 regulaminu." Wskazany przez Radę termin odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci jest nieprecyzyjny. Zgodnie z art. 19a ust. 1 u.z.z.w. "Na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania, w terminie:

- 1) 21 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej;
- 2) 45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach".

Z powyższego zestawienia przepisu ustawy oraz kwestionowanego wyrażnie wynika, że regulacje te nie są tożsame, co prowadzi do wniosku, że Rada Gminy kwestionowanym przepisem uchwały

dokonała istotnej modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, czym naruszyła prawo, to jest art. 19a ust. 1 u.z.z.w. W przywołanym przepisie wskazano terminy wydania warunków przyłączenia do sieci oraz uzasadnienia odmowy ich wydania. Zatem powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie w art. 19 ust. 5 ustawy. Terminy dotyczące odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci reguluje sam ustawodawca w art. 19a ust. 1 ustawy, rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o powyższym w uchwale.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie określiła również w Regulaminie warunków przyłączenia do sieci zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. Przez warunki przyłączenia do sieci należy rozumieć przesłanki, które należy spełnić, aby przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej było możliwe. Przez warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. Tymczasem w rozdziale 5 Regulaminu zatytułowanym "Warunki przyłączenia do sieci" jedynie § 5 ust. 2 i 6 można uznać za częściowo określające te warunki. Pozostałe regulacje Rozdziału 5 nie stanowią tych warunków, a ponadto istotnie naruszają prawo.

Precyzując, § 5 ust. 1 Regulaminu zawiera zmodyfikowane w stosunku do art. 19a ust. 4 u.z.z.w. elementy obligatoryjne wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Wyliczenie zawarte w Regulaminie pomija m.in. "adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci" oraz "informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci". Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z 20 stycznia 2022r. sygn. akt II SA/Go 1032/21 wskazał, że nie można wprowadzać dodatkowych, poza wymienionymi w art. 19a ust. 4 u.z.z.w. 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.

Następnie § 5 ust. 3 zdanie pierwsze stanowi modyfikację art. 19a ust. 1 u.z.z.w., a tym samym przekroczenie delegacji, o której mowa była wyżej, przy § 6 ust. 2 regulaminu. Ponadto przepis ten zawiera odwołanie do § 13 regulaminu, którego w regulaminie brak.

Z kolei § 5 ust. 3 zdanie drugie i trzecie regulaminu modyfikuje i częściowo powtarza art. 19a ust. 2 i 19a ust. 5 u.z.z.w.

Wreszcie § 5 ust. 4 określa treść dokumentu jakim są "Warunki przyłączenia do sieci", tymczasem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z 20 stycznia 2022r. sygn. akt II SA/Go 1032/21 wskazał, że "Z literalnego brzmienia przepisu art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. wynika, że zakresem regulaminu mogą zostać objęte warunki przyłączenia do sieci, a nie tryb wydawania i treść określającego je dokumenty (...) W świetle tych unormowań rada gminy powinna ustalić w regulaminie warunki przyłączenia, które będą respektowane przez przedsiębiorstwo przy ustaleniu warunków przyłączenia do sieci konkretnej nieruchomości".

Warunki przyłączenia do sieci niewątpliwie muszą znaleźć się w regulaminie, w przeciwnym razie, przedsiębiorstwo uprawnione będzie do ich określania w sposób zupełnie dowolny, tj. poza kontrolą lokalnego prawodawcy, co z kolei jest niezgodne z u.z.z.w.

Przekroczenie delegacji ustawowej stanowi również § 7 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym "Koszty realizacji budowy przyłączy wodociągowych i/lub kanalizacyjnych ponosi odbiorca usług". Kwestia ponoszenia kosztów została uregulowana w art. 15 ust. 2 i 3 u.z.z.w., zgodnie z którymi:

2. Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

3. Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług.

Istotnie narusza prawo również § 7 ust. 6 regulaminu, zgodnie z którym "Przed zasypaniem przyłącza należy wykonać operat geodezyjny w zakresie wskazanym w warunkach technicznych". Organ nadzoru wskazuje, że kwestie geodezyjnego wyznaczenia w terenie, a po wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej regulowane są przepisami ustawy Prawo budowlane (art. 43 ust.1 pkt 2 i ust. 3). Rada Gminy nie może zatem w Regulaminie określać obowiązku wykonania operatu geodezyjnego, gdyż wykracza to poza delegację ustawową.

Przekroczeniem delegacji jest również § 7 ust. 10 Regulaminu, zgodnie z którym "Wykonane i odebrane przyłącze, z wyjątkiem wodomierza głównego, pozostaje własnością odbiorcy". Rada Gminy nie ma kompetencji do określania w Regulaminie stosunków własnościowych przyłączy.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać również § 9 ust. 10 regulaminu, albowiem ustala on obligatoryjne elementy zgłoszenia reklamacyjnego. Tymczasem ustawodawca nie stworzył podstawy prawnej do uregulowania tej kwestii przez Radę Gminy, zwłaszcza w formie katalogu zamkniętego i obligatoryjnego.

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy pominęła w regulaminie takie zagadnienia jak: warunki przyłączenia do sieci oraz warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem, pominięcie choćby jednego obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. W konsekwencji brak pełnego, dokładnego uregulowania kwestii obowiązkowej, wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy, stanowi o istotnym naruszeniu tego przepisu, skutkującym powinnością stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały w całości. Tak jest w niniejszej sprawie, pominięcie wymienionych powyżej zagadnień, stanowi istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności całości zaskarżonej uchwały. Powyższe potwierdził WSA w Gorzowie w wyrokach z dnia 20 stycznia 2022r. w sprawie sygn. akt II SA/Go 961/21 oraz w wyroku z dnia 17 lutego 2022r. w sprawie sygn. akt II SA/Go 24/22.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli