

**UCHWAŁA NR LVI/481/2018
RADY MIEJSKIEJ W STRYKOWIE**

z dnia 5 listopada 2018 r.

**w sprawie wniesienia zażalenia do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
w Warszawie na postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie
Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w przedmiocie negatywnej opinii projektu
"Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków"**

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.¹⁾) i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152) uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść zażalenie do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie na postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 25 października 2018 r. w przedmiocie negatywnej opinii projektu "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków" przyjętego uchwałą Nr XLIX/425/2018 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 24 maja 2018 r. i zmienionego uchwałą Nr LIII/464/2018 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 27 września 2018 r. (postanowienie znak WA.RET. 070.2.24.5.2018).

§ 2. Treść zażalenia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Strykowa.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Strykowie

Paweł Kasica

¹⁾Zm. poz. 1000, poz. 1349 i poz. 1432.

Załącznik do uchwały Nr LVI/481/2018
Rady Miejskiej w Strykowie
z dnia 5 listopada 2018 r.

Stryków, dnia 5 listopada 2018 r.

**Prezes Państwowego
Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa**

**za pośrednictwem
Dyrektora Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej w Warszawie
ul. Zarzecze 13 B
03-194 Warszawa**

**Zażalenie Rady Miejskiej w Strykowie
na postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego
Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
z dnia 25.10.2018 r. znak: WA.RET.070.2.24.5.2018**

Rada Miejska w Strykowie, w związku z otrzymaniem w dniu 29 października 2018 r. postanowienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 25.10.2018 r. znak: WA.RET.070.2.24.5.2018 w przedmiocie negatywnego zaopiniowania przedłożonego przez stronę projektu "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków" przyjętego uchwałą Nr XLIX/425/2018 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 24 maja 2018 r. i zmienionego uchwałą Nr LIII/464/2018 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 27 września 2018 r., działając na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152) (dalej jako uzzw) w związku z art. 141 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) (dalej KPA) zaskarża przedmiotowe postanowienie w całości.

W związku z powyższym, na podstawie art. 138 § 1 KPA w związku z art. 144 KPA wnosi się o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez pozytywne zaopiniowanie przedłożonego przez stronę projektu "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków".

Ewentualnie wnosi się o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 01.06.2018 r. przy piśmie znak OR.0711.22.2018 z dnia 28.05.2018 r. Rada Miejska w Strykowie przekazała Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie projekt „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków” celem jego zaopiniowania. Pismem z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak WA.RET.070.2.24.2.2018 Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie PGW Wody Polskie wezwał Radę Miejską w Strykowie do uzupełnienia treści regulaminu w zgodności z obowiązującymi przepisami a mianowicie do uwzględniania w projekcie regulaminu następujących zagadnień:

1. *Rozdział 3 "Szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z Odbiorcami usług" - należy uzupełnić o postanowienia dotyczące zawierania umów z odbiorcami usług, które wynikają z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;*

2. *Rozdział 3 "Warunki przyłączenia do sieci":*

- *wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać: określenie rodzaju przyłączenia,*

- osoba ubiegającą się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej poza wnioskiem winna załączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości oraz aktualną mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości;
- brak wskazania w warunkach przyłączenia określonych elementów: tj. maksymalne dobowe zapotrzebowanie na pobór wody, miejsce zainstalowania urządzenia pomiarowego liczącego ilość odprowadzanych ścieków, dopuszczalna ilość odprowadzanych ścieków;

3. Rozdział 6 "Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" - brak określenia dokumentów, z których wynika poziom dostępności usług.

4. Rozdział 7 "Sposób dokonywania odbioru przez Zakład wykonanego przyłącza - protokół odbioru technicznego musi zawierać informację o rodzaju odprowadzanych ścieków do przyłącza kanalizacyjnego.

5. Rozdział 8 "Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków":

- brak wskazania sposobu rozliczania w przypadku nieprawidłowego działania wodomierza głównego w oparciu o § 18 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r.;

6. Rozdział 9 "Standardy obsługi Odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzania ścieków":

- brak informacji dotyczących sposobu zgłaszania reklamacji;
- pisemna reklamacja powinna zawierać numer i datę umowy, której dotyczy;
- brak określenia sposobu i formy rozliczenia w przypadku uwzględnienia reklamacji;

7. Rozdział 10 "Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe" - podmioty uprawnione do poboru wody na cele przeciwpożarowe są zobowiązane do powiadomienia Zakładu o miejscu pożaru po otrzymaniu zgłoszenia oraz do prowadzenia ewidencji miejsc, w których została pobrana woda.

W nawiązaniu do wezwania Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 17.08.2018 r. znak WA.RET.070.2.24.2.2018 dotyczącego usunięcia wskazanych braków w projekcie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków” Rada Miejska w Strykowie podjęła uchwałę Nr LIII/464/2018 z dnia 27 września 2018 r. zmieniającą uchwałę Nr XLIX/425/2018 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia projektu "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków", którą przesłała przy piśmie z dnia 02.10.2018 r. znak OR.0711.36.2018 Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie.

Jednocześnie w w/w piśmie wskazała, iż w odniesieniu do w/w wezwania Rada Miejska nie podzieliła w pełni stanowiska zawartego w wezwaniu i nie wprowadziła wszystkich wymagań do projektu w/w regulaminu przesyłając obszerne uzasadnienie do przekazanej uchwały.

Odnosząc się do treści postanowienia dotyczącego braku uwzględnienia w projekcie regulaminu postanowień dotyczących zawierania umów z odbiorcami usług, które wynikają z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w Rozdziale 3 "Szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z Odbiorcami usług" należy zaznaczyć, iż art. 6 ust. 3 w/w ustawy odnosi się do elementów umowy zawieranej pomiędzy Zakładem a odbiorcą usług, natomiast wskazany rozdział 3 projektu regulaminu zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 19 ust. 5 pkt. 2 w/w ustawy wskazuje, iż rada gminy posiada jedynie kompetencje do określenia warunków i trybu zawierania umów (co zostało uregulowane w projekcie). Upoważnienie to nie obejmuje natomiast określania konkretnych elementów zawartych umów (które określone zostały przez ustawodawcę w art. 6 ust. 3 ustawy). Oznacza to, że wskazując postanowienia umowy, w rozdziale 3 zmienianego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stryków, przekroczona zostałaby kompetencja do wydania regulaminu. Ponadto ze względu na zasady techniki prawodawczej wynikające z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych (Wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 1309/17 z 13 czerwca 2018 r.) w tej kwestii nie przenosi się zapisów aktów wyższego rzędu (ustawy, rozporządzenia) do aktów niższego rzędu jakim jest uchwała rady w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a jego "regulaminowy" charakter nie powoduje, że

mają w odniesieniu do niego zastosowanie inne zasady niż w stosunku do innych aktów prawa miejscowego, w szczególności że może on powtarzać przepisów ustawowych lub ich modyfikować (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07). Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje zapisów ustawowych w aktach prawa stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa ze względu na ich wysoce dezinformujący charakter (wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały mogłoby skutkować odmienną lub sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Powyższe zostało wskazane m.in. w w/w wyrokach oraz m.in. w Rozstrzygnięciu Nadzorczym NR NK-N.4131.160.6.2016.MK Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r:

Odnosząc się do zarzutu braku uwzględnienia w projekcie regulaminu sposobu rozliczania w przypadku nieprawidłowego działania wodomierza głównego w oparciu o § 18 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r., podkreślić należy, iż stanowiłoby to działanie skutkujące powtórzeniem bądź też nieuprawnioną modyfikacją treści aktu prawnego wyższego rzędu, regulującego wprost sposób ustalania ilości pobranej wody w przytoczonej sytuacji. To bowiem powołany przepis rozporządzenia ustanawia zasadę, co do sposobu rozliczeń za pobraną wodę w przypadku niesprawności wodomierza głównego (Tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).

Regulacje takie byłyby podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

Organ stanowiący gminy albo związku międzygminnego wykonującego zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie lub przepisach wykonawczych. Działanie takie byłoby niezgodne z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych w tej kwestii (wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl., por. wyrok II SA/Łd 379/16 - Wyrok WSA w Łodzi, Wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 1309/17 z 13 czerwca 2018 r). Regulamin nie może stanowić zatem źródła informacji o obowiązujących przepisach prawa. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, byłaby nieważna.

Ponadto organ gminy nie może dopuścić się także żadnej modyfikacji § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiekolwiek 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. Rada Gminy nie jest uprawniona do regulowania kwestii rozliczeń za wodę w sposób odmienny niż czyni to przepis rangi wyższej, w tym przypadku przepis wykonawczy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w Rozstrzygnięciu Nadzorczym Nr Pn-II.4131.294.2018 Wojewody Lubelskiego z dnia 23 października 2018 r. jak i Rozstrzygnięciu Nadzorczym Wojewody Lubelskiego NR PN-II.4131.270.2018 z dnia 5 października 2018 r.

Ponadto należy zauważyć, że podstawy do wprowadzenia proponowanego zapisu nie daje również przepis art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, który stanowi wyłącznie upoważnienie do określenia w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Jednocześnie Rada Miejska w Strykowie wskazuje na sporządzenie przez organ regulacyjny uzasadnienia w sposób nierzetelny z naruszeniem art. 107 KPA, m.in. poprzez pominięcie uzasadnienia faktycznego chociażby w odniesieniu do przedłożonego stanowiska Rady Miejskiej w Strykowie w piśmie z dnia 02.10.2018 r. znak OR.0711.36.2018. Ponadto z uzasadnienia postanowienia nie wynika, na jakiej podstawie Rada Miejska w Strykowie zobowiązana jest do wprowadzania zapisów dotyczących brakujących elementów

projektu przedmiotowego regulaminu będących przesłanką wydania negatywnej opinii organu regulacyjnego. Z treści wezwania Dyrektora RZGW w Warszawie jak również z treści uzasadnienia postanowienia nie wynika jak powinny brzmieć ewentualne zapisy w projekcie przedmiotowego regulaminu, które nie naruszałyby postanowień ustawy "ozzw" i nie byłyby w sprzeczności z innymi przepisami prawa, co wskazano w treści pisma z dnia 02.10.2018 r.

W związku z powyższym wnosi się jak na wstępie.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Strykowie

Paweł Kasica