

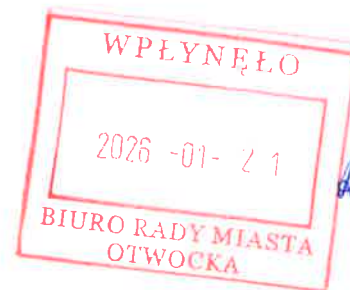
DW. RMO

2026-01-26

A. Kopyś-Ruchala



WOJEWODA MAZOWIECKI



Warszawa, 19 stycznia 2026 r.

WP-I.1431.283.2025

Rada Miasta Otwocka



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 i ust. 4, § 4 pkt. 1, 4 i 5, § 5, § 6 ust. 4, § 8 ust. 4, 5 i 8, § 9 ust. 3, 4 i 5, § 10 i § 14 ust. 2 Załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIX/309/2025 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Otwocka oraz Gminy Karczew.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 17 grudnia 2025 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XXIX/309/2025 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Otwocka oraz Gminy Karczew (dalej jako: „Uchwała”).

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757), zwanej dalej „u.z.z.w.”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem ePUAP 22 grudnia 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP174839473) wraz z opinią organu regulacyjnego, co stanowiło wykonanie § 1 ust. 2 Uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej Uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.283.2025, za pośrednictwem eDoręczenia PURDE (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-ac00662e-5558-410f-9579-26542d3d1b4d).

Uchwała, będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wprowadza w załączniku nr 1 regulamin (zwany dalej „Regulaminem”) dostarczania wody

i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Miasta Otwocka oraz Gminy Karczew (§ 1 ust. 1 Uchwały). Wykonanie Uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Otwocka (§ 2) oraz postanowiono, że Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia tej publikacji (§ 4). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 29 grudnia 2025 r. pod pozycją 11628. Dodatkowo w § 3 Uchwały wskazano, że traci moc uchwała nr LVII/567/2014 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 września 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 r. poz. 10493).

Załącznik nr 1 do Uchwały (dalej jako „Załącznik”) obejmuje 20 paragrafów w 11 rozdziałach, których tytuły, poza pierwszym i ostatnim, odpowiadają zawartej w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. liście minimalnej, w ocenie ustawodawcy, zawartości regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Nadmienić należy, że projekt uchwały został negatywnie zaopiniowany przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie postanowieniem z dnia 27 października 2025 r. Organ regulacyjny zarzucił projektowi regulaminu, że przepisy § 14 wykraczają poza delegację ustawową art. 19 ust. 5 pkt 6 u.z.z.w. oraz przepisy rozdziału 2 nie dookreślają minimalnego poziomu świadczonych usług. Postanowienie zostało doręczone Wojewodzie w formie potwierdzonej za zgodność z oryginałem wraz z Uchwałą.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Otwocka naruszyła art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 1a, art. 6 ust. 2 i 4, art. 8 ust. 2 i 3, art. 15 ust. 1, art. 18e ust. 1, art. 19 ust. 5 pkt 2 oraz ust. 8, art. 19a ust. 1 oraz art. 27 ust. 1, 4 i 5 u.z.z.w. oraz art. 2, art. 7, art. 22 i art. 94 Konstytucji RP, również w powiązaniu z §§ 4 – 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – dalej jako „z.t.p.”) w związku z § 143 z.t.p., a także w powiązaniu z § 17 ust. 3 i 4 oraz § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2022 r. poz. 1074 – dalej jako „rozporządzenie w sprawie taryf”).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury

podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. LEX nr 33805; z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. LEX nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Przechodząc do oceny legalności Uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 19 u.z.z.w. Zgodnie z jego ust. 3 rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl ust. 5 tego przepisu regulamin powinien określać 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.

Wyżej wskazana regulacja ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w przepisie art. 19 u.z.z.w. przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części (por. wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 613/18, publ. LEX nr 2608367; wyrok WSA w Szczecinie z 9 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Sz 1383/17, publ. LEX nr 2496965; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 31 stycznia 2018 r. sygn. akt , publ. LEX nr 2444199).

Zawarty w treści ust. 5 art. 19 u.z.z.w. zwrot "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Oznacza

to, że regulacja ustawowa nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania własnej oceny, które kwestie ze wskazanego w tym przepisie (jego poszczególnych punktach) zakresu przedmiotowego należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Obowiązkiem rady gminy jest respektowanie pełnego przedmiotowego zakresu wyznaczonego treścią art. 19 ust. 5 pkt 1-9 u.z.z.w., a pominięcie któregośkolwiek obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem prowadzi do niewyczerpania zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Ustawodawca wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, a pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa (por. wyroki WSA: w Opolu z 4 października 2007 r. II SA/Op 344/07; we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., w Bydgoszczy z 7 marca 2018 r. II SA/Bd 1256/17). Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., bowiem przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi (aktu prawa miejscowego), ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy, zatem wszelkie odstępstwa (naruszenie delegacji ustawowej poprzez jej przekroczenie, czy też przez jej niewypełnienie w całości) od katalogu sformułowanego w tym przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Podzielić także należy stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że modyfikacja regulacji ustawowych i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. S. Wronkowska, M. Zieliński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997. Wydawnictwo Sejmowe, s. 25; wyroki NSA: z 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98; z 16 czerwca 1992 r. - ONSA 1993/2/44; z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Działanie wbrew tej zasadzie narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy liczyć się wówczas z tym, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej bądź częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99, publ. cbosa).

W § 3 ust. 1 Załącznika postanowiono, że „*W zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę Przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem w sposób ciągły i niezawodny - zapewnienia dostawy wody w ilości nie mniejszej niż 0,3 m³/dobę gospodarstwo domowe/odbiorcę, z którym zawarto umowę, pod ciśnieniem nie mniejszym niż 0,05MPa (0,5 bara) i nie większym niż 0,6 MPa (6 barów) na wylocie zaworu głównego za wodomierzem głównym- zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w sposób ciągły i niezawodny.*”. Powołany przepis stanowi powtórzenie regulacji ustawowych wraz z ich modyfikacją tj. art. 5 ust. 1 u.z.z.w. Ten sam zarzut można postawić § 3 ust. 4, w który wskazuje się, że „*Przedsiębiorstwo ma obowiązek prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody.*”.

Tożsamej nieprawidłowości nie oparł się również § 4 Załącznika, który w pkt. 4 i 5 modyfikuje art. 5 ust. 1 u.z.z.w. W ocenie organu nadzoru, korelacja pomiędzy pkt 1 i 4 § 4 daje asumpt do stwierdzenia, że są to w istocie tożsame obowiązki. Wprawdzie w § 4 pkt 1 mowa jest o odprowadzaniu ścieków w sposób ciągły i niezawodny w kontekście posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń kanalizacyjnych, jednakże ogólny obowiązek zapewnienia ciągłości i niezawodności odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwo, o czym stanowi § 4 pkt. 4, obejmuje również ten aspekt działalności. Mamy zatem do czynienia z powtórzeniem zakresu regulacji w jednej jednostce redakcyjnej co narusza zasady legislacji określone w §§ 4 – 6 z.t.p. w zw. z § 143 z.t.p., ale przez to również art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

§ 5 Załącznika ustala katalog obowiązków, jakie musi wypełnić przedsiębiorstwo. W tym zakresie musi ono:

- 1) zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez Miasto Otwock, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- 2) wydać warunki przyłączenia do sieci nieruchomości podmiotu ubiegającego się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki określone w Ustawie i Regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług i jeśli wskutek przyłączenia, warunki świadczenia usług przez Przedsiębiorstwo nie pogorszą się do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody lub odprowadzania ścieków,
- 3) zawrzeć umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z podmiotem, którego nieruchomość została przyłączona do sieci i który wystąpił z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy,

- 4) zapewnić spełnienie wymagań w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych, określonych w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 5) udostępnić zastępczy punkt poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i poinformować o możliwościach korzystania z tego punktu, jeżeli odcięto dostawę wody z przyczyny, o której mowa w Ustawie.

Powyższe przepisy stanowią odpowiednio powtórzenie i modyfikację regulacji u.z.z.w.:

- 1) art. 15 ust. 1;
- 2) art. 19a ust. 1; przy czym w w tym zakresie dodatkowo zmodyfikowano w sposób ograniczający możliwość realizacji przyłącza, pomimo wydanych warunków, co stanowi dodatkowe naruszenie art. 19 ust. 8 u.z.z.w.;
- 3) art. 6 ust. 2;
- 4) art. 18e ust. 1, przy czym uchwałodawca w tym miejscu ogranicza obowiązek jedynie do „jakości usług wodociągowo – kanalizacyjnych” podczas, gdy art. 18e ust. 1 u.z.z.w. wskazuje na uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem w ogólności, a nie w zakresie „jakości”;
- 5) art. 8 ust. 2 i 3.

Jak wynika z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W konsekwencji przyjęć należy, że warunkiem zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków jest wyłącznie uprzednie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz następcze złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków wobec wnioskodawcy.

W tym kontekście treść § 6 ust. 4 Załącznika, de facto, stanowi komparację § 6 ust. 1 i 3 Załącznika, a zatem jest wewnętrznym powtórzeniem, co stanowi w istocie naruszenie zasad legislacji określonych w §§ 4 – 6 z.t.p. w zw. z § 143 z.t.p., ale przez to również art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W rozdziale 4 – Sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach – w § 8 Rada Miasta Otwocka określiła podstawę ustalenia ilości pobranej wody

lub odprowadzanych ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenie pomiarowe, przeciętne normy zużycia (§ 8 ust. 4 Załącznika).

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Otwocka naruszyła taką regulacją art. 27 ust. 1, 4 i 5 u.z.z.w. Zgodnie z powołanymi przepisami, ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Z kolei ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie.

Przyjęte postanowienia § 8 ust. 4 w istocie zrównują źródła ustalania ilości pobranej wody i odprowadzonych ścieków, jak też kładą nacisk na pobór wody (dwa źródła – wodomierz główny i normy zużycia), ograniczając możliwość korzystania przez przedsiębiorstwo z innych danych – w tym np. wskaźniki średniego zużycia wody. W kwestionowanym postanowieniu § 8 ust. 4 wymienione zostały alternatywne sposoby ustalania ilości pobranej wody, bez doszczegółowienia zasad ich wyboru, które wyznaczałyby także kolejność ich zastosowania. Kwestionowane postanowienie nie uwzględnia gradacji metod ustalania ilości pobranej wody, która wynika z przepisów powszechnie obowiązujących. W konsekwencji w regulacji tej doszło do modyfikacji przepisów prawnych powszechnie obowiązujących.

Regulacja art. 27 u.z.z.w. dotycząca ustalenia ilości wody dostarczanej oraz odprowadzanych ścieków jest wyczerpująca, a rada gminy w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie posiada kompetencji do odmiennego ustalania sposobu obliczania ilości dostarczonej wody lub odprowadzonych ścieków.

Co dodatkowo istotne, w Rozdziale 3 Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, zawarto jedynie warunki odnoszące się do treści wniosków. Gmina nie wyczerpała więc delegacji ustawowej wyrażonej w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. Przywołany przepis ustawy jednoznacznie nakazuje natomiast określenie w regulaminie warunków i trybu, w ramach których dopuszczalne jest zawarcie stosownej umowy, a więc sposób w jaki dochodzi do zawarcia takiej umowy w zależności od podmiotu, z którym umowa jest zawierana, jej przedmiotu oraz ewentualnych okoliczności szczególnych, wynikających ze specyfiki tego rodzaju umów. Należy przez to rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Takich zaś zapisów w treści Rozdziału 3 Załącznika zabrakło, zaś Rada Miasta Otwocka skupiła się jedynie na określeniu treści wniosku, pomijając jednocześnie prawa podmiotu zainteresowanego zawarciem umowy do uczestniczenia w procesie

jej kształtowania. Przytoczone regulacje regulaminu nie uwzględniają więc w żaden sposób stanowiska odbiorcy usług, np. poprzez umożliwienie wnoszenia uwag, proponowania innych rozwiązań lub negocjacji. Zdaniem organu nadzoru, w konsekwencji zaproponowane zapisy regulaminu pozwalają przedsiębiorstwu na władcze rozstrzygnięcie w kwestii warunków zawierania umów, co jest w sposób jednoznaczny sprzeczne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w § 17 ust. 3 rozporządzenia w sprawie taryf ustalił, że rozliczenie ilości świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne usług jest dokonywane na podstawie wskazań wodomierzy lub urządzenia pomiarowego lub na podstawie umowy, przynajmniej raz w roku oraz zawsze przy zmianie cen za wodę lub ścieki, których ilość nie jest ustalana w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Oznacza to, że przyjęta przez Radę Miasta Otwocka treść § 8 ust. 5, z której wynika, iż: *„W okresie przejściowym obowiązywania dotychczasowej i nowej taryfy, rozliczenie za dostawę wody i odbiór ścieków, następuje proporcjonalnie do ilości pobranej wody i odebranych ścieków w czasie obowiązywania dotychczasowej i nowej taryfy.”* jest niezgodna z powyżej wskazaną regulacją ministerialną.

W § 8 ust. 8 regulaminu wskazano, że: *„W sprawie sposobu rozliczenia w przypadku braku wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciętnych norm zużycia.”*. W pierwszej kolejności problematyczne jest literalne brzmienie tego przepisu, a w szczególności składnia, która skutecznie daje odpór zasadom przyjętym w języku polskim. To determinuje zarzut naruszenia §7 z.t.p. w zw. z § 143 z.t.p. w związku z art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP. Niezależnie od tego, §18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie taryf stwierdza, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem nieprawidłowego działania 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 liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza. W konsekwencji regulacja przyjęta przez Radę Miasta Otwocka jest niezgodna z cytowanym przepisem.

Niejako na marginesie wskazać należy, że normy zużycia wody określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. z 2002 r. Nr 7 poz. 70), które to rozporządzenie w hipotezie normy § 8 ust. 8 Załącznika nie ma zastosowania.

W § 9 ust. 3 Załącznika Rada Miasta Otwocka przyjęła, iż jedynie w przypadku spełnienia warunków technicznych umożliwiających przyłączenie nieruchomości do sieci, Przedsiębiorstwo wydaje warunki przyłączenia do sieci:

- a) w terminie 21 dni - od dnia złożenia wniosku wraz z kompletem załączników, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej,
- b) w terminie 45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach.

Tak sformułowany przepis stanowi recepcję art. 19a ust. 1 u.z.z.w., przy czym w zakresie ust. 3a doszło również do nieuprawnionej modyfikacji przepisu rangi ustawowej, poprzez wskazanie, że termin biegu wydania warunków przyłączenia do sieci rozpoczyna swój bieg od dnia złożenia wniosku wraz „z kompletem załączników”.

Również nieuprawnioną modyfikacją art. 19a ust. 2 u.z.z.w. jest kolejny ust. 4 § 9 Załącznika, który wskazuje, że *„W sprawach skomplikowanych termin wydania warunków może ulec wydłużeniu odpowiednio o kolejne 21 albo 45 dni, po uprzednim zawiadomieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci z podaniem uzasadnienia przyczyn tego przedłużenia.”*. Dla przypomnienia, art. 19a ust. 1 u.z.z.w. daje możliwość przedłużenia terminu na wydanie warunków przyłączenia do sieci „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Zakres znaczeniowy tego sformułowania jest zupełnie inny niż: „w sprawach skomplikowanych”. Ustawowy „szczególnie uzasadniony przypadek” nie musi odnosić się do skomplikowanej sprawy, a np. być związany ze zdarzeniami losowymi.

Tożsamy zarzut istotnego naruszenia prawa można postawić w odniesieniu do § 9 ust. 5 Załącznika, tj. naruszenie art. 19 ust. 5 u.z.z.w. w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, polegający na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej poprzez dokonanie uregulowanie w kwestionowanym przepisie okresu ważności wydanych warunków określonych w art. 19a ust. 7 u.z.z.w.

Organ nadzoru uznał jako istotnie naruszającą prawo treść § 10 Załącznika w zakresie, w jakim ogranicza on swobodę świadczenia usług i ogranicza możliwość wyboru przez inwestora podmiotu dokonującego włączenie przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, co prowadzi do naruszenia art. 2, 7 i 22 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, uzasadnieniem dla przyjęcia swoistego monopolu dla włączenia przyłącza do sieci nie może być treść art. 19a ust. 10 u.z.z.w., który określa negatywnie zakres odpłatności za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, a nie precyzuje wyłączności w zakresie świadczenia danej usługi. Tym bardziej, że zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w. 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, a w takim wypadku, ona decyduje, komu zleci świadczenie powyższych usług.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: *„Do dokonania włączenia przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej uprawnione jest, co do zasady Przedsiębiorstwo, a w przypadku braku możliwości - uprawniony podmiot pod nadzorem Przedsiębiorstwa. Zasady i tryb dokonywania włączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej określone zostaną w warunkach przyłączenia do sieci.”*. W konsekwencji jedynie w niedookreślonych, sytuacjach, gdy „brak jest możliwości”, włączenia przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może dokonać „uprawniony podmiot pod nadzorem Przedsiębiorstwa”. Uchwałodawca nie rozstrzyga przy tym, czy „uprawnionym podmiotem” jest ten, który otrzymał takie uprawnienie (umocowanie) od Przedsiębiorstwa, czy też jest to podmiot mający uprawnienia publiczne do prowadzenia prac w zakresie instalacji wodno-kanalizacyjnych.

W § 14 ust. 2 Załącznika Rada Miasta Otwocka, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zamieściła regulację uzależniającą przystąpienie do wykonania robót przyłączeniowych od wcześniejszego zgłoszenia zamiaru budowy przyłącza co najmniej 14 dni przed jego rozpoczęciem. Z ustawy wynika możliwość wykonania robót przyłączeniowych przez odbiorcę usług we własnym zakresie, nie przewiduje ona natomiast obowiązku uzgadniania czy ustalania i informowania o rozpoczęciu budowy przyłącza, co w istocie stanowi nałożenie na inwestora dodatkowych obowiązków, nie mających umocowania w ustawie.

Wadą istotności naruszenia prawa dotknięty jest również przepis § 14 ust. 2 Załącznika. Wskazać należy, że zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 u.z.z.w. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączania do sieci oraz warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Natomiast w myśl art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z treści przytoczonych przepisów wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji, gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu

nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić, aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Przy czym przesłanki te nie mogą nakładać na taką osobę dodatkowych obowiązków ponad te, które ustawodawca przewidział, w tym również w przepisach szczególnych, jak Prawo budowlane. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony, w szczególności w sytuacji, gdy przyłączy spełnia warunki techniczne.

W § 18 ust. 3 Załącznika Rada Miasta nieprawidłowo powtórzyła treść § 17 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf, który wskazuje, iż zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń do wysokości należności określonych w fakturze nie wstrzymuje jej zapłaty. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Działanie wbrew tej zasadzie narusza porządek prawny w stopniu istotnym, tj. art. 19 ust. 5 u.z.z.w. w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w powiązaniu z § 17 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf.

Wobec zakresu istotnych naruszeń prawa, skutkujących koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego znacznej części postanowień przedłożonego regulaminu, jak również faktu, iż Załącznik do Uchwały nie zawiera części obligatoryjnych regulacji, wymienionych w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., np.: trybu zawierania umów, organ nadzoru rozważał stwierdzenie nieważności Uchwały w całości. Jednocześnie mając na względzie konieczność zachowania postanowień Załącznika dających możliwość osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci lub zawarcie umów o dostawę wody, lub odprowadzanie ścieków realizacji ich zamierzeń, jak też biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności organ postanowił jak w tenorze.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Otwocka w części, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wyraszczenie podpisu
Właściciel podpiaru

Mariusz Rafel Frankowski

Podpis elektroniczny kwalifikowany
z weryfikowanym prawidłowo

20.01.2026 B. Fleut

data i podpis weryfikującego

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

