



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.966.2021

Łódź, 5 stycznia 2022 r.

**Rada Gminy Inowłódz**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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, 1834)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLII/256/21 Rady Gminy Inowłódz z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Inowłódz”.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Inowłódz na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLII/256/21 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Inowłódz”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 21 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.966.2021. Pismem z dnia 27 grudnia 2021 r., znak: RG.0711.105.2021 Przewodniczący Rady Gminy Inowłódz wskazał, że będą podjęte działania zmierzające do zmiany treści zakwestionowanych zapisów ww. uchwały na sesji Rady Gminy Inowłódz, która odbędzie się pod koniec stycznia 2022 r.

#### **ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLII/256/21 Rady Gminy Inowłódz stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3-5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028) zwanej dalej „u.z.z.w.o.ś.”.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. 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 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.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wskazane tym przepisem elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa.

Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, przez brak zawarcia w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej

uchwały, co ma miejsce w niniejszej sprawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn., akt IV SA/Wr 567/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś., nie można mieć wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do uchwały Nr XLII/256/21 Rady Gminy Inowódz z dnia 25 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 ust 1 pkt 1 regulaminu Rada określiła obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług, jakość wody została ograniczona do wskazania obowiązku dostarczenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odbiorcy usług wodę o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Zdrowia, w ilości nie mniejszej niż 0,5 m<sup>3</sup> na dobę pod ciśnieniem nie mniejszym niż 0,05 MPa i nie większym niż 0,6 MPa mierzonym u wylotu na zaworze za wodomierzem głównym zainstalowanym na przyłączy wodociągowym. W ocenie organu nadzoru taki zapis nie określa parametrów jakościowych dostarczanej wody (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17). Nie ma znaczenia, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 u.z.z.w.o.ś. Nie upoważnia to Rady do rezygnacji z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określaniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie minimalnego poziomu świadczonych usług. Jeśli woda pobierana jest z różnych ujęć, to niewątpliwie może posiadać inne parametry jakościowe od tych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294), przy jednoczesnym zachowaniu minimum określonego przepisami. W niektórych przypadkach woda może odznaczać się szczególnymi walorami, czystością, smakiem czy zawartością cennych pierwiastków. Dlatego też wszystkie parametry odnoszące się do jakości gwarantowanej przez przedsiębiorstwo powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w

regulaminie. Pominięcie powyższego elementu sprawia, że uregulowania zawarte w rozdziale 2 regulaminu są niekompletne, a tym samym w sposób istotny naruszono przepisy prawa.

Podobnie zapis § 3 ust. 2 pkt 2 regulaminu dotyczący zapewnienia ciągłości odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i umową nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Wskazany przepis zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne także w zakresie jakości odprowadzanych ścieków. Rada nie wypełniła wskazanego obowiązku i w tym zakresie odesłała do obowiązujących przepisów oraz umowy o odprowadzanie ścieków. Taki sposób regulacji nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego radzie gminy przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ stanowiący odsyłając do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a także do umowy zawartej z odbiorcą usług, uchylił się od samodzielnego określenia minimalnego poziomu świadczonych usług, do czego został zobowiązany mocą art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Ponadto organ stanowiący subdelegował - nadane w tym zakresie przez ustawodawcę wyłącznie radzie gminy - uprawnienie na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, uznając za dopuszczalne zawarcie w poszczególnych umowach odpowiednich uregulowań w tym zakresie. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków, regulamin winien zatem określać dopuszczalne parametry zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Tymczasem w omawianym zapisie nie wskazano tych parametrów, a odesłanie w tym zakresie do obowiązujących przepisów i postanowień umów zawieranych z odbiorcą usług, nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18). Regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pomimo, że pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w ustawie zdefiniowane, organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulamin powinien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw wody, odbioru ścieków jak również jej jakość (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 213/21). Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Inowódz pozbawiona jest elementów obligatoryjnych – brak określenia parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej

uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące bezwzględną nieważnością całej uchwały.

W sytuacji, w której przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogu określenia jakości dostarczanej wody i odprowadzonych ścieków, co jak wskazano wyżej stanowi istotne naruszenie prawa poprzez niewypełnienie przez radę gminy normy kompetencyjnej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. zapis § 12 ust. 1 regulaminu, w którym określono prawo odbiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących ilości i jakości świadczonych usług, czyni realizację tych uprawnień niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną.

Dodatkowo, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLII/256/21 Rady Gminy Inowódz z dnia 25 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 ust 1 pkt 2 regulaminu Rada określiła, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest „dostarczyć wodę do nieruchomości w sposób ciągły i niezawodny, z zastrzeżeniem przypadków określonych w Rozdziale 8 niniejszego Regulaminu”. Treść tego zapisu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż rada gminy na mocy art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś. została upoważniona do określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a nie do określania w regulaminie wyjątków od obowiązku zapewnienia ciągłości dostaw wody. Z treści zawartego w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś wprost wynika, że regulamin ma określać jedynie minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (pkt 1) oraz sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (pkt 7). Zakres obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego wynikający z art. 5 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. wskazuje wprost, że przedsiębiorstwo to ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Zasadą jest ciągłość i niezawodność usług przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego a kwestie odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego uregulowane zostały w ustawie w art. 8, zaś norma upoważniająca zawarta w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. nie wprowadziła dopuszczalności rozszerzenia przez radę gminy przypadków ustawowych przerwania ciągłości usług.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 9 ust 6 regulaminu, zgodnie z którym protokół końcowy stanowi potwierdzenie prawidłowości

wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Organ nadzoru wskazuje, że do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki – techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną – w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Natomiast w oparciu o stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 649/20 stwierdzić należy, że uprawnienie to nie może być ograniczone poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia jeszcze innych wymagań niż te określone w art. 6 u.z.z.w.o.ś. Ustawodawca nie sformułował delegacji dla stanowienia w regulaminie nowych warunków do zawarcia umowy, odmiennych od tych określonych w ustawie. W związku z powyższym regulamin w zakresie objętym treścią wskazanego przepisu stanowi naruszenie przepisu art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zapisy regulaminu, w których użyto zwrotu „w szczególności”, również stanowią naruszenie prawa. W § 7 ust. 5 regulaminu Rada określiła, że „warunki przyłączenia nieruchomości do sieci powinny określać w szczególności”. Analogiczna sytuacja ma miejsce w § 11 ust. 1 regulaminu, w którym Rada zobowiązała „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do udzielania odbiorcom usług wszelkich istotnych informacji w szczególności dotyczących (...)” oraz w § 12 ust 1 regulaminu, w którym Rada wskazała, że każdy odbiorca usług ma prawo zgłaszania reklamacji dotyczących sposobu wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy, w szczególności ilości i jakości świadczonych usług oraz wysokości naliczonych opłat za te usługi. Regulacje powyższe w zakresie zwrotu „w szczególności” nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 2 i 4 ustawy, ponieważ treść tego upoważnienia wskazuje na konieczność pełnego i konkretnego uregulowania tych kwestii w uchwale (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21). Użycie sformułowania „w szczególności” sprawia, że regulacje powyższe są nie pełne, a wymogi, jakie powinien spełnić wnioskodawca mogą być określane w sposób zupełnie dowolny. Treść upoważnienia ustawowego wskazuje na konieczność pełnego, konkretnego i jasnego uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego (WSA w Łodzi wyrok z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Łd 230/21).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że Rada błędnie określiła tytuł rozdziału 7 określając jako „sposób dokonywania przez Zakład odbioru wykonanego przyłącza” podczas gdy u.z.z.w.o.ś. używa pojęcia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W tym miejscu należy stwierdzić, że pojęcie „Zakład” sugeruje wskazanie konkretnego podmiotu na terenie Gminy Inowłódz jako świadczącego usługi wodociągowo-kanalizacyjne. Natomiast pojęcie

„przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne” nie odnosi się do jakiegokolwiek konkretnego podmiotu. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza przepisy art. 19 ust. 1 i ust. 5 u.z.z.w.o.ś.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wielość nieprawidłowości istotnie naruszających prawo oraz fakt, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/256/21 Rady Gminy Inowłódz z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Inowłódz” w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Inowłódz