



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.36.2022

Łódź, 19 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Andrespol

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 XLVI/379/21 Rady Gminy Andrespol z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol.

Uzasadnienie

Rada Gminy Andrespol na sesji w dniu 10 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/379/21 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 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 11 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.36.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 14 stycznia 2021 r., znak: RG.0007.8.2022. (wpływ do Urzędu w dniu 18 stycznia 2022 r.), Przewodniczący Rady Gminy Andrespol złożył wyjaśnienia. Odnosząc się do treści zapisu § 2 ust. 1 regulaminu Przewodniczący wskazał, że powielanie wymagań dotyczących jakości wody regulowanych odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028) stanowiłoby zbędne powtórzenie przepisów.

Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisu § 2 ust. 2 regulaminu, Przewodniczący wyjaśnił, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z wody z komunalnych urządzeń wodociągowych winny być zamieszczone w regulaminie, w tym także ograniczenia związane z czynnikami atmosferycznymi.

Dodatkowo Przewodniczący wskazał, że § 20 regulaminu obejmuje swoim zakresem przesłanki z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ponadto stwierdził, że w ocenie Rady szczegółowe warunki techniczne są niemożliwe do określenia, bowiem w każdym indywidualnym przypadku będą przybierać wartości uzależnione od konkretnych warunków technicznych i geograficznych zastanych na danym terenie.

Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisów § 29 regulaminu Przewodniczący wskazał, że regulacja ta stanowi wyraz dążenia do sprawnej aktualizacji zmian, jakie zachodzą w strukturze własności nieruchomości - odbiorców usług z zakresu dostawy wody i odprowadzania ścieków. Ponadto ustalenie danych identyfikacyjnych posiadacza nieruchomości ma wpływ na rozliczenia pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym, a odbiorcą usług.

Organ nadzoru nie uwzględnia powyższych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLVI/379/21 Rady Gminy Andrespol stanowił art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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 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.

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 XLVI/379/21 Rady Gminy Andrespol z dnia 10 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 regulaminu Rada nie określiła parametrów dotyczących ilości dostarczanej wody i jej jakości, w tym także dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. W ocenie organu nadzoru parametry w tym zakresie powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Nie ma znaczenia, że wymagania dotyczące jakości wody i odprowadzanych ścieków regulowane są odrębnymi przepisami. Nie upoważnia to Rady do rezygnacji z uwzględnienia

obowiązujących standardów przy określaniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie minimalnego poziomu świadczonych usług. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że woda może być pobierana z różnych ujęć. Może posiadać inne parametry jakościowe, 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. Zatem zapis § 2 ust. 1 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej tj. obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości dostarczanej wody, jej ilości oraz dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądowoadministracyjnym, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody, minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również minimalną jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Jak przyjmuje się w judykaturze pojęcie "minimalnego poziomu usług", o którym mowa w tym przepisie, oznacza konkretne parametry tych usług, zatem ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19). Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie wypełnia odesłanie w tym zakresie do treści bliżej nieokreślonych regulacji prawnych. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne także w zakresie odprowadzania ścieków, regulamin winien zatem określać dopuszczalne parametry zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, w której przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogu określenia jakości dostarczanej wody i odprowadzonych ścieków, zapis § 25 regulaminu, w którym określono obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do niezwłocznego poinformowania odbiorców usług w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody, czyni realizację tych obowiązków niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną.

Podobnie w § 20 regulaminu Rada nie określiła wymaganego przepisem art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. elementu obligatoryjnego, dotyczącego warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Regulamin zawiera wprawdzie rozdział 6 zatytułowany "Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych", jednakże trudno uznać, iż zawarte tam regulacje stanowią wspomniane "warunki". W ocenie organu nadzoru, przepisy te nie zawierają istotnych postanowień w tym zakresie i nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. Brak ujęcia w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków konkretnych wskazań oraz parametrów dotyczących technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych sprawia, że jego uregulowania nie mogą być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej ujętej w art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt. II SA/Łd 841/19 zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym sformułowanie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość uzyskania dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Wypełnieniem woli ustawodawcy w zakresie wskazania w regulaminie warunków technicznych określających możliwości dostępu do powyższych usług byłoby faktyczne wskazanie, na jakich zasadach takie przyłączenie będzie odbywać się, sformułowanie wymogów dotyczących rodzaju i wielkości rur, ustalenie przypadków, kiedy odprowadzanie ścieków następuje do istniejących studzienek, a kiedy wymagane jest wybudowanie nowego przyłącza kanalizacji sanitarnej.

Tym samym wskazane powyżej nieprawidłowości, polegające na niewypełnieniu delegacji ustawowej, uznawane są za istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Dodatkowo, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do uchwały Nr XLVI/379/21 Rady Gminy Andrespol z dnia 10 grudnia 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 regulaminu Rada wskazała okoliczności jakie upoważniają przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z wody. Uregulowanie to narusza delegację ustawową z art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś., która zobowiązuje Radę do określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a tym samym do ustalenia w regulaminie wytycznych w zakresie pożądanых działań przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego w sytuacji, gdy dojdzie do ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług. W ocenie organu

nadzoru powyższy zapis regulaminu przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś., a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo. W art. 5 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń 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 zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Ustawowo określone zostały również przesłanki odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego (art. 8 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.). Zatem ustawodawca nie upoważnił rady gminy do rozszerzenia katalogu okoliczności upoważniających do odcięcia wody lub zaniechania odprowadzania ścieków wskazanego w powyższym artykule ustawy, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 548/20.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 29 regulaminu, w którym Rada nałożyła na odbiorcę usług obowiązek pisemnego poinformowania przedsiębiorstwa o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu. W ocenie organu nadzoru regulacje powyższe zostały uchwalone z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 4 u.z.z.w.o.ś. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że powyższe zapisy mogą być zamieszczone wyłącznie w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Tym samym Rada Gminy nie posiada kompetencji do stanowienia tego rodzaju regulacji. Z treści art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. wynika, że warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Natomiast art. 6 ust. 4 u.z.z.w.o.ś. wskazuje, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, 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. Z treści tego przepisu wynika zatem, że ustawodawca wyszedł z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy odbiorca dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej nieruchomości, a tym samym wyłącznie pisemnego powiadomienia o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu. Inaczej mówiąc analizowany przepis wprowadza zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Specyfika sytuacji odbiorcy może bowiem wymagać wprowadzenia pewnych szczególnych rozwiązań umownych, które nie mogą

być krępowane przez sztywne ustalenia regulaminu (jak wyłącznie pisemne powiadomienie), byleby oczywiście ustalenia takiej umowy nie naruszały samej ustawy. Zatem wprowadzenie w regulaminie dodatkowego, nieobjętego ustawą obowiązku, z jednej strony stanowi niedopuszczalną modyfikację unormowań ustawowych, w tym przypadku powołanego wyżej art. 6 ust. 4 u.z.z.w.o.ś., z drugiej zaś skutkuje nałożeniem na obywateli obowiązku wynikającego z aktu prawa miejscowego niższego rangą niż ustawa.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/379/21 Rady Gminy Andrespol z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol w całości jest uzasadnione.

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 Andrespol