



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.883.2021

Łódź, 17 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Wielgomłyny

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 XXXIV/55/2021 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 19 listopada 2021 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wielgomłyny na sesji w dniu 10 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/55/2021 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 listopada 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 1 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.883.2021. Pismem z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: OR.0711.22.2021.EJ Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny złożył wyjaśnienia, które organ nadzoru uznał za niewystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIV/55/2021 Rada Gminy Wielgomłyny stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 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.”.

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.

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.

Stosownie do treści ww. art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. 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 sądownoadministracyjnym, 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 stanowienia prawa aktów prawa miejscowego, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W ocenie organu nadzoru regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIV/55/2021 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 10 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Zapis § 4 pkt 2 regulaminu dotyczący zapewnienia ciągłości odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i obowiązującą umową o odprowadzanie ścieków nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.o.ś.. Wskazany przepis zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne 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 ustawy. Ponadto organ stanowiący przekazał - nadane w tym zakresie wyłącznie radzie gminy przez ustawodawcę - uprawnienie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, 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 jakość odprowadzanych ścieków. 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, jednak regulamin powinien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw wody, odbioru ścieków jak również jej jakość (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 649/20). Brak uregulowania

powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wielgomłyny pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące bezwzględną nieważnością całej uchwały.

Dodatkowo, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIV/55/2021 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 10 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 3 pkt 2 regulaminu Rada Gminy „nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia ciągłości dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym regulaminie”. 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 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). Ustawowy przy tym 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 § 3 pkt 4 regulaminu Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości dostarczanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Zapis ten stanowi powtórzenie treści art. 5 ust. 1a u.z.z.w.o.ś., bowiem to w tym przepisie ustawodawca przewidział obowiązek przedsiębiorstwa do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Powyższe zapisy § 3 pkt 2 i pkt 4 stanowią także naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - dalej zwanego "załącznikiem do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej"), polegające na powtórzeniu z modyfikacją art. 5 ust. 1 i 1a u.z.z.o.ś., poprzez zobowiązanie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do zapewnienia ciągłości dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w regulaminie oraz do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości dostarczanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Uchwała rady gminy nie może regulować raz jeszcze tego co zostało już wcześniej unormowane ustawowo. Skoro przedmiotowy Regulamin został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w u.z.z.w.o.ś, to z delegacji ustawowej do jego podjęcia nie da się wyprowadzić wniosku, że przekazuje ona Radzie kompetencję do ponownego uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym, gdyż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może doprowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 439/21).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 6 i 7 regulaminu, w którym Rada określiła, treść wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym oraz treść wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z osobą korzystającą z lokalu. W ocenie organu nadzoru, Rada w tym zakresie także przekroczyła delegację ustawową. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy 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 świetle tego przepisu jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada wprowadzała w akcie prawa miejscowego dodatkowe elementy, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że regulacje które wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy, do stanowienia prawa miejscowego, dotyczą także zapisów § 7 pkt 3 i 4 regulaminu, w ramach których to nałożono na właściciela lub zarządcę budynku

wielolokalowego obowiązek dołączenia do wniosku o zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu oświadczenia wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń (pkt 3) oraz schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego (pkt 4). Powyższe regulacje zdaniem organu nie znajdują oparcia w delegacji ustawowej. W przepisach ustawy nie przewidziano konieczności dołączania do wniosku oświadczenia właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania oraz obowiązku ponoszenia dodatkowych opłat ani obowiązku dołączania schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku. Należy wskazać, że w art. 6 ust. 6 u.z.z.o.ś., ustawodawca sprecyzował warunki, które muszą zostać spełnione, ażeby na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawarło umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku. Niedopuszczalna jest tym samym modyfikacja przepisów rangi ustawowej oraz nakładanie na adresatów aktu prawa miejscowego dodatkowych obowiązków, nieprzewidzianych w ustawie.

Należy również wskazać, że zgodnie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw. Powielanie w uchwalanym akcie prawa miejscowego treści ustawy może, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1782/18, wywołać u adresatów tego aktu niejasności interpretacyjne i potęgować brak przejrzystości systemu prawa. Jak dalej zauważono w tym wyroku, funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową. Prawo miejscowe nie może regulować kwestii stosowania w zakresie w nim nienormowanym ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Takie bowiem regulacje naruszają zasadę hierarchiczności aktów prawnych (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), dając przepisom aktu prawa miejscowego - jakim jest niewątpliwie kwestionowana uchwała - prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt: II SA/Go 69/19). Nie można też, na co już wyżej wskazano, traktować zawartego w regulaminie odesłania w sprawach w nim nieuregulowanych do innych aktów prawnych, jako jedynie informacji dla

podmiotów (osób) zainteresowanych. Taki charakter informacyjny ma w niniejszej sprawie przykładowo zapis § 4 pkt 2 regulaminu.

Następnie organ nadzoru wskazuje, że w § 6 i 7 regulaminu Rada określiła w szczególności jakie elementy wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym oraz wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z osobą korzystającą z lokalu powinien zawierać. Podobnie w § 9 ust. 2 regulaminu Rada wskazała, że „wniosek o którym mowa w ust. 1 powinien zawierać, w szczególności”, a w § 13 ust. 1 regulaminu Rada wykazała, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do udzielenia odbiorcom usług wszelkich istotnych informacji w szczególności dotyczących”. 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. Użycie sformułowania „w szczególności” sprawia, że regulacje powyższe są nie pełne, a wymogi, jakie powinien spełnić wnioskodawca mogą być określane w sposób zupełnie dowolny. Taki „otwarty” sposób normatywnego opisu warunków zawarcia umowy lub przyłączenia do sieci nie jest zgodny z delegacją ustawową zawartą w art. 19 ust. 5 pkt 2 i 4 u.z.z.w.o.ś. Treść upoważnienia ustawowego wskazuje na konieczność pełnego, konkretnego i jasnego uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego. (WSA w Łodzi wyro z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Łd 230/21).

Także treść § 9 ust. 4 regulaminu przekracza granice upoważnienia ustawowego i stanowi powtórzenie oraz modyfikację art. 19a ust. 1 ustawy. Jak już wskazano wyżej w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw.

Ponadto w § 3 kwestionowanej uchwały umieszczono zapis, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dniem podjęcia”. Zatem w sposób nieuprawniony ustalono termin wejścia w życie przedmiotowego aktu normatywnego, naruszając tym samym art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 sierpnia 2021 r. I SA/Łd 88/20 wskazał, że „Data wejścia w życie

aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego”. Przewodniczący Rady Gminy Wielgomłyny w piśmie z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: OR.0711.22.2021.EJ odniósł się do wskazanego zastrzeżenia informując, że słowa „z dniem podjęcia” zostały zamieszczone omyłkowo i Rada Gminy podejmie działania na najbliższej sesji zmieniające treść ww. zapisu. Pomimo złożonych wyjaśnień organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

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 w całości (por. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13).

Zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/55/2021 Rady Gminy Wielgomłyny z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków 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 Wielgomłyny