



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.985.2021

Łódź, 7 stycznia 2022 r.

Rada Miejska w Głownie

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 LII/383/21 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głownie na sesji w dniu 1 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr LII/383/21 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 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 23 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.985.2021.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, pismem z dnia 29 grudnia 2021 r., znak: BRM.0711.17.2021 Wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej w Głownie poinformowała organ nadzoru, że Rada Miejska w Głownie uznała uwagi organu nadzoru i na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę w sprawie przekazania projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno do organu regulacyjnego.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania

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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LII/383/21 Rady Miejskiej w Głownie 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.”.

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 sądowoadministracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, przez brak zawarcia w treści uchwały

choćby 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 aktów prawa miejscowego zawierających regulacje inne, niż wskazane przez ustawodawcę w delegacji ustawowej dla lokalnego prawodawcy.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 4 pkt 2 załącznika do uchwały Nr LII/383/21 stanowiącego Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia ciągłego 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.w.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 u.z.z.w.o.ś. 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. Ponadto organ stanowiący subdelegował - nadane w tym zakresie wyłącznie radzie gminy przez ustawodawcę 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. 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). Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Jak wskazano wyżej, niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Dodatkowo, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do uchwały Nr LII/383/21 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 grudnia 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 6 ust. 4 regulaminu, Rada określiła, że umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków jest zawierana na czas nieokreślony. Należy zauważyć, że delegacji do określenia w regulaminie powyższych kwestii nie można wywodzić z treści art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.o.ś. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" należy, w ocenie organu nadzoru, rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Czym innym natomiast jest określenie warunków, a więc treści samej umowy. Takie zapisy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.o.ś. Taką wykładnię potwierdza treść art. 6 u.z.z.w.o.ś., w którym ustawodawca określił między innymi, jakie postanowienia musi zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przepis art. 6 ust. 3 u.z.z.w.o.ś. stanowi natomiast, że umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, 3) praw i obowiązków stron umowy, 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, 5) ustaleń zawartych

w zezwoleniu, o których mowa w art. 18, 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Ustawodawca zdecydował zatem, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu postanowień umowy, w tym "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług, zaś elementy przedmiotowo istotne takiej umowy ustawodawca wprost określił w art. 6 ust. 3 u.z.z.w.o.ś. Zamiarem ustawodawcy było bowiem pozostawienie tych kwestii do rozstrzygnięcia w umowach zawieranych przez strony, a więc w ramach czynności o charakterze cywilnoprawnym. Źródłem praw i obowiązków stron powinna być przede wszystkim umowa, a regulamin winien określać jedynie te kwestie, które zostały wskazane w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. Określenie tych elementów przez radę w regulaminie stanowi niedozwoloną ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 331/21). Tym samym postanowienia odnoszące się do treści umowy, w tym czasu jej obowiązywania, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (wyroki: WSA w Poznaniu z 25 lipca 2018 r., IV SA/Po 556/18; WSA w Warszawie z 3 października 2019 r., VIII SA/Wa 470/19; WSA w Kielcach z 14 października 2019 r., II SA/Ke 507/19; NSA z 8 grudnia 2020 r., II OSK 1943/18).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 29 regulaminu, w którym Rada określiła, że „należnościami za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe obciąża Gminę Miasta Głowno”. W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację art. 22 pkt 2 u.z.z.w.o.ś., zgodnie z którym „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe”. Organ nadzoru wskazuje, że akt prawa miejscowego nie może modyfikować norm wyższego rzędu, kwestia ta wynika z hierarchii norm prawa. Zadaniem gminy jest zapewnienie bezpieczeństwa,

w tym ochrony przeciwpożarowej na własnym terenie. Koszty realizacji tego zadania ponosi gmina, co wynika z art. 22 pkt 2 u.z.z.w.o.ś.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, zatem stwierdzenie w całości nieważności uchwały Nr LII/383/21 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno 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:
Burmistrz Głowna