



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.56.2022

Łódź, 31 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Ujazd

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 XLIX/379/21 Rady Gminy Ujazd z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ujazd na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/379/21 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2022 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 14 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.56.2022.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 21 stycznia 2022 r., znak: ROA.0008.1.2022.PG Przewodniczący Rady Gminy Ujazd oświadczył, że przedmiotowa uchwała zostanie poprawiona we własnym zakresie na najbliższej sesji Rady Gminy Ujazd.

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 wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLIX/379/21 Rady Gminy Ujazd stanowił art. 19 ust. 3 i 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 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 będący uchwałą Nr XLIX/379/21 Rady Gminy Ujazd z dnia 28 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu, w zakresie obowiązku dostarczania odbiorcy usług wody przez przedsiębiorstwo wodociągowe – kanalizacyjne, nie wypełnia delegacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Rada Gminy w powołanym zapisie nie wskazała minimalnych parametrów jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a jedynie odesłała w tym zakresie do postanowień obowiązującego Rozporządzenia Ministra Zdrowia. Organ nadzoru wskazuje, że w 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 wodociągowe – kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W orzecznictwie wskazuje się, że pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość. Odpowiednie regulacje stanowiącego regulaminu winny zatem zobowiązywać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody (por. wyrok WSA w Szczecinie z 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 257/18, wyrok WSA w Szczecinie z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 300/18, wyrok WSA w Opolu z 6 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 323/19) 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. 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 wodociągowo-kanalizacyjne 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 § 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej

tj. obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości dostarczanej wody (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17).

Podobnie w § 3 ust. 2 pkt 2 Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. W powołanym przepisie Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia ciągłego odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i umową, jednocześnie nie wskazując szczegółowych parametrów odprowadzanych ścieków. Natomiast treść art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. 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 wyłącznie radzie gminy przez ustawodawcę uprawnienie, na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, uznając za dopuszczalne zawarcie w poszczególnych umowach odpowiednich uregulowań. 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).

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 uchwałą Nr XLIX/379/21 Rady Gminy Ujazd z dnia 28 grudnia 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 regulaminu. Powołany zapis narusza zakres upoważnienia ustawowego, ponieważ wprowadza wyjątki od zasady ciągłości usług w zakresie zbiorowego dostarczania wody. Z treści upoważnienia ustawowego 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). Ustawowy przy tym zakres obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikający z art. 5 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. wskazuje, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność będących w jego posiadaniu urządzeń wodociągowo-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. Z kolei wyjątki od tej zasady określa art. 8 ust. 1 u.z.z.w.o.ś., w którym uregulowany został zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Natomiast 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 związku z powyższym Rada nie jest uprawniona do dookreślenia w regulaminie treści przepisu ustawy i wprowadzania odstępstw w tym zakresie.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 4 ust. 4 regulaminu w którym Rada wskazała, że „umowa z odbiorcą jest zawierana w siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego”. W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza przepis art. 70 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) dalej jako kodeks cywilny. Zapis powyższy ogranicza zasadę swobody umów, w tym również wyklucza możliwość zawarcia umowy na odległość wynikającą z kodeksu cywilnego oraz z ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 287 z późn. zm.).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 7 ust. 4 regulaminu, w którym Rada określiła, że „w razie braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest

zobowiązane, w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, do pisemnego poinformowania o tym fakcie osobę ubiegającą się o przyłączenie wskazując przyczyny, które uniemożliwiają przyłączenie”. Wskazany przez Radę termin wydania warunków przyłączenia do sieci jest nieprawidłowy. Zgodnie z art. 19a ust. 1 u.z.z.w.o.ś. na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania, w terminie:

- 1) 21 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej;
- 2) 45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach.

Z powyższego zestawienia przepisu ustawy oraz kwestionowanego wyrażnie wynika, że regulacje te nie są tożsame, co prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Ujazd kwestionowanym przepisem uchwały dokonała istotnej modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, czym naruszyła prawo, to jest art. 19a ust. 1 u.z.z.w.o.ś. W przywołanym przepisie wskazano terminy wydania warunków przyłączenia do sieci oraz uzasadnienia odmowy ich wydania. Zatem powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia udzielonego Radzie w art. 19 ust. 5 ustawy. Terminy dotyczące odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci reguluje sam ustawodawca w art. 19a ust. 1 ustawy, rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia o powyższym w uchwale.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 9 ust. 6 regulaminu, w którym Rada określiła, że „protokół końcowy stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia Odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy”. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Uprawnienie to nie może być zatem ograniczone poprzez wystąpienie z takim wnioskiem od uprzedniego podpisania protokołu końcowego. Zatem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w wyżej powołanym przepisie ustawy. Ustawodawca nie sformułował bowiem delegacji dla konstytuowania w regulaminie nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od warunków określonych w ustawie. Stanowisko to jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyrok

NSA z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt. II OSK 1309/07, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 824/13).

Zatem do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki tj. techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną – w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca nie sformułował delegacji dla stanowienia w regulaminu nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od tych określonych w ustawie. Zatem treść powyższego zapisu stanowi naruszenie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy. Skoro bowiem wskazany wyżej przepis ustawy wymaga do zawarcia umowy wyłącznie przyłączenia nieruchomości do sieci oraz złożenia pisemnego wniosku, to naruszeniem tego przepisu będzie uzależnienie możliwości wystąpienia z takim wnioskiem od uprzedniego podpisania protokołu końcowego.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że Rada błędnie wskazała tytuł Rozdziału 7 określając jako „sposób dokonywania przez Zakład odbioru wykonanego przyłącza”, ponieważ ustawa używa pojęcia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W tym miejscu należy stwierdzić, że pojęcie „Zakład” sugeruje wskazanie konkretnego podmiotu na terenie Gminy Ujazd 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. 5 ustawy.

W konsekwencji należy stwierdzić, że 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 XLIX/379/21 Rady Gminy Ujazd z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie 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 Ujazd