



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.982.2021

Łódź, 7 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Brzeziny

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 XLIII/265/2021 Rady Gminy Brzeziny z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Brzeziny.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brzeziny na sesji w dniu 29 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/265/2021 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Brzeziny. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 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.4131.982.2021.

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.

Pismem z dnia 28 grudnia 2021 r., znak: RG.0004.5.2021 Przewodniczący Rady Gminy poinformował organ nadzoru, że Rada Gminy zobowiązuje się dokonać zmian w ww. Regulaminie.

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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLIII/265/2021 Rady Gminy Brzeziny 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 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.

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 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.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że postanowienia § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XLIII/265/2021 stanowiącego „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Brzeziny” (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek w zakresie odbioru ścieków w sposób ciągły, o stanie i składzie zgodnym z przepisami art. 9-11 u.z.z.w.o.ś. w ilości nie mniejszej niż 0,1 m³/d. W ocenie organu nadzoru unormowania w zakresie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Zatem powyższy zapis § 3 ust. 1 pkt 2 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. Taki sposób regulacji nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego radzie gminy przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ stanowiący odsyłając do przepisów ustawy, 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 mając na uwadze treść § 3 ust. 2 regulaminu 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 prawa i postanowień umów zawartych 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 Brzeziny 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 XLIII/265/2021 Rady Gminy Brzeziny z dnia 29 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

Organ nadzoru wskazuje, że wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy do stanowienia prawa miejscowego także zapisy § 4 ust. 2 regulaminu, w ramach którego Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek informowania konsumentów o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 13 u.z.z.w.o.ś. W oparciu o stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 511/19 organ nadzoru stoi na stanowisku, że powyższy zapis regulaminu jest sprzeczny z art. 12 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. Przepis ten stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Wobec uregulowania powyższej kwestii w ustawie, organ nadzoru wskazuje, że kwestionowany zapis regulaminu został sformułowany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 6 ust. 1 regulaminu, w którym Rada przyznała przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu kompetencję do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ustawa nie przewiduje delegacji dla rady gminy do zawierania w treści regulaminu takowej regulacji. Przepis art. 6 u.z.z.w.o.ś nie daje podstawy do nadawania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu uprawnienia do sporządzania wzoru wniosku o zawarcie umowy. Regulamin ma charakter generalny, a więc może dotyczyć kilku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie dostarczania wody i odprowadzania

ścieków na terenie danej gminy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 317/20, Sąd stwierdził, że umożliwienie przedsiębiorstwu określania wzorów umów, wniosków, protokołów czy jakichkolwiek innych pism może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają. W związku z powyższym należy przyjąć, że wszystkie kategorie powyższych wzorców mogą zostać przewidziane w sposób dookreślony, ostateczny i zamknięty w treści regulaminu przyjmowanego wyłącznie przez organ do tego upoważniony, czyli radę gminy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że regulacje objęte § 21 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu są sprzeczne z prawem. W tym zapisie Rada określiła, że inwestor może przystąpić do budowy przyłącza i w tym zakresie (w pkt 1 i 2) odsyła do przepisów ustawy Prawo budowlane. Takie odesłanie do innych przepisów prawa jest sprzeczne z § 4 ust. 3 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. 2830) zgodnie, z którym w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zapis § 14 ust. 2 regulaminu w zakresie zwrotu „określając dane jego złożenia” jest nieczytelny i niezrozumiały. Należy wskazać, że zgodnie z piśmiennictwem oraz orzecnictwem sądów, postulat prawidłowej legislacji znajduje niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza także konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75).

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 XLIII/265/2021 Rady Gminy Brzeziny z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Brzeziny 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 Brzeziny