



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.983.2021

Łódź, 7 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Pątnów

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 XXXIX/218/21 Rady Gminy Pątnów z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Pątnów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pątnów na sesji w dniu 29 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIX/218/21 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Pątnów. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 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.4131.983.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 4 stycznia 2022 r., znak: RG.0004.31.1.2021 Przewodniczący Rady Gminy Pątnów przesłał wyjaśnienia, w których wskazał, że w § 3 ust. 1 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Pątnów (zwany dalej regulaminem) określono minimalne ciśnienie wody, ilość wody i ścieków oraz jakość dostarczanej wody.

Odnosząc się do powtórzeń i modyfikacji zawartych w zapisie § 4 ust. 1 regulaminu wyjaśniono, że treść ww. zapisu nie powoduje wyłączenia, czy ograniczenia stosowania w tym zakresie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca

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.

2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028).

W dalszej części wyjaśnień Przewodniczący wskazał, że treść § 5 ust. 2 regulaminu odnosi się do przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa.

Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisów § 16 i 17 regulaminu, Przewodniczący wyjaśnił, że postanowienia regulaminu w tym zakresie nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, Przewodniczący podkreślił, że projekt regulaminu został pozytywnie zaopiniowany przez organ regulacyjny, który nie zgłosił do niego zastrzeżeń.

Dodatkowo Przewodniczący wskazał, że zawarte w zapisie § 11 regulaminu postanowienie, że długość okresu obrachunkowego określa umowa, nie ingeruje w treść umowy (nie określa długości tego okresu), a jedynie odsyła do jej brzmienia.

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

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXIX/218/21 Rady Gminy Pątnów stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3-5 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 stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIX/218/21 Rady Gminy Pątnów z dnia 29 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 3 pkt 2 lit b regulaminu dotyczący obowiązku zapewnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zdolności urządzeń kanalizacyjnych do odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z przepisami i zawartą umową, a następnie do odprowadzania tych ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, 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 ustawy. 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).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 16 ust. 1 i 2 regulaminu, w którym Rada określiła, że „dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez Przedsiębiorstwo wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalane przez radę gminy”(ust. 1). „Dostęp do usług Przedsiębiorstwa wyznaczają także techniczne możliwości istniejących urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych: ich stan techniczny, przepustowość, zdolność produkcyjna i lokalizacja nieruchomości” (ust. 2). Organ nadzoru stwierdza, że jeżeli ustawodawca wprost wskazał, iż należy określić warunki techniczne, to przyjęć należy, iż celem tego upoważnienia było zobligowanie organu stanowiącego gminy do wskazania przesłanek (tj. czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Organ stanowiący gminy powinien określić w regulaminie w sposób precyzyjny i konkretny warunki techniczne określające możliwość dostępu do ww. usług. Tymczasem w regulaminie (w rozdziale 6, § 16 i 17) brak jest wskazania warunków

technicznych. Z treści regulaminu nie sposób wywieść, jakie są warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne. Wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach nie mają takiego charakteru. Zatem treścią regulaminu nie może być określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych", a poza tym są nieprecyzyjne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 896/17, wyrok NSA z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 1663/06). Regulacja w tym przedmiocie stanowi zatem istotne naruszenie prawa. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pątnów w tym zakresie nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś., co stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 u.z.z.w.o.ś, zaś art. 19 u.z.z.w.o.ś. nie daje podstaw prawnych do wprowadzania tej kwestii do regulaminu.

Brak uregulowania powyższych kwestii w treści Regulaminu oznacza, że uchwała w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Pątnów pozbawiona jest 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 XXXIX/218/21 Rady Gminy Pątnów z dnia 29 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust 1 regulaminu Rada Gminy określiła, że „Dostawca prowadzi regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody oraz jakości odprowadzanych ścieków bytowych”. Powołany przepis stanowi powtórzenie regulacji ustawowych wraz z ich modyfikacją tj. art. 5 ust. 1a u.z.z.w.o.ś. i art. 7 pkt 4 u.z.z.w.o.ś. jednakże z pominięciem obowiązku kontroli ilości odprowadzanych ścieków bytowych i przemysłowych, a także obowiązku kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (art. 9 ust. 3 u.z.z.w.o.ś.). Tym samym w sposób nieuprawniony zawężono ustawowe obowiązki ciężące na przedsiębiorcy. Jak wskazano powyżej zapis § 4 ust 1 regulaminu stanowi powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych. Mając na uwadze stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z

dnia 16 września 2020 r., sygn. akt. VIII SA/Wa 347/20, stwierdzić należy brak upoważnienia rady gminy do powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście regulaminu, w którym go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy, bądź też błędnego przekonania, że kwestionowany przepis regulaminu obowiązuje wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, w sytuacji gdy posiada on charakter powszechnie obowiązujący. Ponadto, regulamin jako akt prawa miejscowego, nie może zawierać postanowień uregulowanych przez samego ustawodawcę. Przepisy aktów o charakterze powszechnie obowiązującym nie mogą być zmieniane zapisami uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest bowiem po stronie rady gminy upoważnienia ustawowego do wprowadzania zmian w uregulowaniach rangi ustawowej. Rada w stanowieniu prawa miejscowego związana jest zakresem stworzonym przez ustawy, a wszelkie wykroczenia poza unormowania ustawowe czy przepisy wykonawcze oraz wprowadzanie wyjątków od przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzanie i modyfikowanie kwestii ujętych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych jest niezgodne z zasadami legislacji.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 5 ust. 2 regulaminu, w którym Rada określiła, że „przedsiębiorstwo zapewnia niezawodne działanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, o ile znajdują się w jego posiadaniu na podstawie tytułu prawnego (własność, prawa obligacyjne)”. Zagadnienie ponoszenia odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych zostało uregulowane ustawowo. Z art. 5 ust. 1 i 2 u.z.z.w.o.ś. wynika, że kwestia odpowiedzialności w zakresie działania przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych została przede wszystkim poddana regulacjom umownym, a w przypadku ich braku zastosowanie ma powołany przepis ustawy. Zatem w wyniku uzgodnień umownych może wręcz dojść do rozszerzenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa na instalacje i przyłącza posiadane przez odbiorcę, łącznie z urządzeniem pomiarowym. Akt prawa miejscowego nie może więc regulować zakresu odpowiedzialności stron stosunku prawnego, podległemu reżimowi umowy lub ustawy. Takie działanie jest przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy na podstawie art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. (Wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 814/21).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że doszło również do przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 17 ust. 3 i 5 regulaminu, w którym Rada określiła, że „odbiorcy zabrania się lokalizacji budynków i budowli oraz nasadzenia drzew i krzewów na sieciach

wodociągowych w pasie o szerokości 2 m oraz na sieciach kanalizacyjnych w pasie o szerokości 2 m, chyba że przedsiębiorstwo wyda pisemną zgodę na odstępstwo (ust. 3) oraz „Odbiorca udostępnia nieodpłatnie powierzchnię elewacji budynku lub ogrodzenia w celu umieszczenia tabliczek z oznaczeniem armatury wodociągowej” (ust. 5). W ocenie organu nadzoru zapisy powyższe ingerują w treść prawa własności, poprzez ograniczenie swobody w korzystaniu z nieruchomości, gdy tymczasem delegacja ustawowa zawarta w art. 19 u.z.z.w.o.ś. nie obejmuje uprawnienia do wprowadzania ograniczeń w prawo własności. Zauważyć trzeba też, że zasady usytuowania budynków normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.). Formułowanie zatem takich zakazów, jak zawarty w zakwestionowanym zapisie wykracza poza delegację ustawową. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 24.11.2020 r., sygn. akt IV SA/Po 812/20).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że uwzględni wyjaśnienia - Przewodniczącego zawarte w piśmie z dnia 4 stycznia 2022 r. znak: RG.0004.31.1.2021 – dotyczące zapisu § 11 regulaminu, w którym Rada wskazała, że „długość okresu obrotowego określa umowa”. Regulacja ta nie stanowi naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.o.ś., bowiem nie ingeruje w treść umowy, a jedynie odsyła do jej brzmienia.

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 XXXIX/218/21 Rady Gminy Pątnów z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Pątnów 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 Pątnów