



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.257.2022

Łódź, 22 marca 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 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/409/22 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głownie na sesji w dniu 9 lutego 2022 r. podjęła uchwałę Nr LVI/409/22 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lutego 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 3 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.257.2022.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 9 marca 2022 r., znak: BRM.0711.8.2022 Wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej w Głownie poinformowała, że na najbliższej sesji podjęta zostanie uchwała w sprawie przekazania projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miasta Głowno do organu regulacyjnego. Ponadto, Wiceprzewodnicząca wskazała, że w projekcie zostaną uwzględnione uwagi wyrażone przez organ nadzoru.

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

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.

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 LVI/409/22 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.

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 LVI/409/22 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 9 lutego 2022 r. (zwany dalej regulaminem) narusza prawo w sposób istotny.

W § 4 regulaminu Rada nie określiła parametrów jakości dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. W ocenie organu nadzoru parametry w tym zakresie powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Zatem zapis § 4 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Powołany przepis nakłada na radę gminy obowiązek określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne także w zakresie jakości odprowadzanych ścieków. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądownoadministracyjnym, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody, minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również minimalną jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18).

Tym samym wskazana powyżej nieprawidłowość, polegająca na niewypełnieniu delegacji ustawowej, uznawana jest za istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 7 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że „Zasady rozliczeń za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków prowadzonych przez Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług są prowadzone wyłącznie w oparciu o ceny i stawki opłat określone w ogłoszonych taryfach”. W ocenie organu nadzoru taki zapis stanowi powtórzenie

i niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych. Zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków.

W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu – co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11). Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011 r., II SA/Wr 300/11). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale (tu: w akcie prawa miejscowego) nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż

pojęcie zawarte w ustawie (por. wyroki NSA: z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/07; z 2 grudnia 2020 r., II OSK 2068/20). Powtórzenie zapisu ustawowego w akcie prawa miejscowego jest – co do zasady – niedopuszczalne. Konsekwencją dokonania takiego powtórzenia jest wystąpienie przesłanki istotnego naruszenia prawa (tak np. NSA w wyroku z 25 lipca 2019 r., II OSK 1782/18). W akcie prawa miejscowego, a takim jest zaskarżony regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 4 u.z.z.w.), zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, czy rozporządzeń. Celem aktu prawa miejscowego nie jest informowanie jego adresatów o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz normatywne regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (por. wyrok NSA z 2 grudnia 2020 r., II OSK 2068/20).

Mając na uwadze, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, stwierdzenie w całości nieważności uchwały Nr LVI/409/22 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 9 lutego 2022 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