



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.502.2022

Łódź, 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Łanięta

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 XLVI/259/22 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta”

Uzasadnienie

Rada Gminy Łanięta na sesji w dniu 30 marca 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/259/22 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2022 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Łanięta zawiadomienia z 19 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.502.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 25 kwietnia 2022 r., Przewodniczący Rady Gminy Łanięta złożył wyjaśnienia, w których przedłożył stanowisko, że organ nadzoru nie sprawdził pod względem zgodności z obowiązującym prawem projektu „Regulaminu” (uchwała Nr XLIII/247/22 z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia projektu „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta”). Organ nadzoru nie podziela stanowiska

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.

Przewodniczącego. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 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.” rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Zatem uchwała dotycząca projektu regulaminu jest aktem wewnętrznym i jak wskazuje treść przepisu, skierowana jest przede wszystkim do organu regulacyjnego, który zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Ostateczna wersja regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, która jest przygotowywana już po uzyskaniu opinii organu regulacyjnego, może się zatem znacząco różnić od projektu, w zależności od treści uzyskanej opinii.

Zdaniem Wojewody Łódzkiego za racjonalnością niedokonywania jednoczesnej oceny projektu regulaminu przez dwa niezależne organy przemawia także art. 19 ust. 6 u.z.z.w.o.ś., który stanowi, że Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2. Treść tego przepisu wskazuje zatem, że ustawodawca chciał, aby organ nadzoru badając legalność uchwały dotyczącej regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zapoznał się z wydaną przez organ regulacyjny opinią dotyczącą projektu tego regulaminu. W ten sposób zostaje zachowana zgodna z ustawą kolejność etapów tworzenia regulaminu, który w ostatecznym kształcie jest oceniany także pod kątem zachowania procedury poprzedzającej jego uchwalenie.

Niezależnie jednak od tego, czy wojewoda zgłosiłby zastrzeżenia do uchwały w sprawie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiąca akt prawa miejscowego uchwała dotycząca regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest odrębną uchwałą, podlegającą ocenie przez organ nadzoru na podstawie przepisów rozdziału 10 ustawy samorządzie gminnym.

W dalszej kolejności Przewodniczący odniósł się do treści zapisu § 2 ust. 3 regulaminu, wskazując, że zapis ten ma jedynie charakter informacyjny dla mieszkańców gminy. Jest wskazówką, w jakich aktach prawnych, odbiorca usług, może wyszukać regulacje nie objęte postanowieniami regulaminu.

Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisu § 3 regulaminu, Przewodniczący wyjaśnił, że zapis ten odpowiada art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś., a tym samym w treści § 3 regulaminu zostały doprecyzowane wszystkie trzy elementy wymagań ustawowych w zakresie minimalnego poziomu świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Te parametry to: minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków.

Dodatkowo Przewodniczący wskazał, że § 3 regulaminu w zakresie jakości dostarczanej wody regulamin zawiera zapis, że jakość ta ma być zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami tj. w tym przypadku rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r. poz. 2294).

Natomiast co do zastrzeżeń organu nadzoru do treści zapisów § 11 regulaminu, Przewodniczący wyjaśnił, że zapis ten jest zgodny z art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś., wskazując jednocześnie, że treść § 11 ust. 1-4 regulaminu stanowi o przerwach lub ograniczeniach w dostawach wody, które mogą mieć różne przyczyny tj. zarówno planowane przerwy w ciągłości świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jak i przerwy z tytułu nie zapewnienia odpowiednich parametrów świadczonych usług. Ponadto Przewodniczący wyjaśnił, że regulacje dotyczące parametrów wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych ścieków zostały określone w § 11 ust. 5 regulaminu, ponieważ odsyłają do przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

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

Podstawę podjęcia uchwały Nr XLVI/259/22 Rady Gminy Łanięta stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 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 regulaminu załącznika do uchwały Nr XLVI/259/22 stanowiącego „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta” (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek w zakresie zapewnienia:

- 1) ciągłości i niezawodności dostaw wody do odbiorcy w ilości nie mniejszej niż 0,5 m³ na dobę pod ciśnieniem nie mniejszym niż 0,05 MPa, mierzonym za pomocą urządzeń będących własnością przedsiębiorstwa, o jakości odpowiadającej wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 2) ciągłości i niezawodności odprowadzania ścieków w ilości nie mniejszej niż 0,5 m³ na dobę, za pomocą urządzeń będących własnością przedsiębiorstwa;
- 3) niezwłoczną likwidację awarii urządzeń wodociągowych oraz ich skutków;
- 4) niezwłoczną likwidację awarii urządzeń kanalizacyjnych oraz ich skutków;
- 5) regularną wewnętrzną kontrolę jakości wody;
- 6) zastępczy punkt poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz poinformowania mieszkańców o możliwości korzystania z tego punktu, jeżeli dostawę wody odcięto z przyczyn określonych w zawartej umowie;

nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.o.ś. Wskazany przepis zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczanej wody oraz odprowadzanych ścieków.

W ocenie organu nadzoru, Rada w § 3 regulaminu nie określiła minimalnych parametrów dotyczących jakości dostarczanej wody oraz minimalnych parametrów dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. Unormowania w tym zakresie powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo nie wypełnia natomiast odesłanie w tym zakresie do nieostrego pojęcia "o jakości odpowiadającej wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zgodnie z obowiązującymi przepisami". Czym innym jest określenie w ramach uchwały, określonych parametrów jakościowych wody (także ścieków), dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakość musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w rozporządzeniach, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody (też parametrów ścieków). Gmina, może bowiem wprowadzić lub nie, zaostrzone wymagania jakościowe wody czy parametry ścieków. Brak zatem zawarcia w regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak co najmniej minimalna jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków, prowadzi do stwierdzenia, że przedmiotowa uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Zatem zapis § 3 regulaminu nie wypełnia treści delegacji

ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądownoadministracyjnym, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Zatem, 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 Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19). Sposób regulacji § 3 regulaminu nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego Radzie przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ 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. Tymczasem w omawianym zapisie nie wskazano tych parametrów. Zatem zapis § 3 regulaminu 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). Regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Podobnie w § 11 regulaminu Rada nie określiła wymaganego przepisem art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś. elementu obligatoryjnego, dotyczącego sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Regulamin zawiera wprawdzie rozdział zatytułowany "Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków", jednakże trudno uznać, iż zawarte tam regulacje stanowią wspomniany "sposób postępowania". Uregulowania zawarte w kwestionowanym przepisie dotyczą wyłącznie sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, natomiast - jak już podkreślono - nie określają w żaden sposób postępowania w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, co prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 157/19).

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 załącznik do uchwały Nr XLVI/259/22 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że „W sprawach nieobjętych niniejszym Regulaminem obowiązują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności Ustawa wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie”. Powyższy zapis narusza przepis art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w.o.ś. Ponadto zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń. Regulacją powyższą Rada naruszyła zasadę hierarchiczności aktów prawnych, dając przepisom aktu prawa miejscowego - jakim jest uchwała w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta” - prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi. Zatem, regulamin, nie może być podstawą obowiązywania aktów prawnych wyższego rzędu i nie jest stanowiony po to, by informować o obowiązywaniu uregulowań ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów;

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 i 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13).

Zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/259/22 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Łanięta 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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości
Wójt Gminy Łanięta