



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.61.2022

Łódź, 2 lutego 2022 r.

**Rada Gminy w Dobryszycach**

## **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/231/21 Rady Gminy w Dobryszycach z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Dobryszycy”.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w Dobryszycach na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIX/231/21 w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Dobryszycy”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 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 17 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.61.2022.

Pismem z 24 stycznia 2022 r., znak: RGOś.0001.1.2022 Przewodniczący Rady Gminy w Dobryszycach poinformował organ nadzoru, że projekt uchwały w sprawie zmiany „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Dobryszycy” z uwzględnieniem zastrzeżeń organu nadzoru, zostanie przekazany do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie celem zaopiniowania. Ponadto wskazał, że uchwała

**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.

w przedmiotowej sprawie zostanie podjęta po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

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 XXXIX/231/21 Rady Gminy w Dobryszycach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. 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/231/21 Rady Gminy w Dobryszycach z dnia 30 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 4 pkt 2 regulaminu dotyczący obowiązku zapewnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ciągłego odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i obowiązującą umową o odprowadzaniu ścieków nie wskazuje szczegółowych parametrów jakości odprowadzanych ścieków. W ocenie organu nadzoru unormowania w zakresie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Zatem powyższy zapis 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 aktualnie obowiązujących przepisów i obowiązującej umowy o odprowadzaniu ścieków, 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 w tym zakresie. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości odprowadzanych 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, 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 Dobryczyce 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 XXXIX/231/21 Rady Gminy w Dobryzycach z dnia 30 grudnia 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 6 pkt 1 oraz w § 7 pkt 1 regulaminu Rada wprowadziła wymóg wskazania we wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, numeru REGON, numeru NIP odpowiednio wnioskodawcy (w § 6 pkt 1) i osoby korzystającej z lokalu (§ 7 pkt 1). Domaganie się dodatkowych danych osobowych jak numer REGON czy NIP nie jest warunkiem koniecznym do zawierania umów na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków (por. wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 391/17). W ocenie organu nadzoru, Rada w tym zakresie przekroczyła delegację ustawową. Zgodnie bowiem z 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. W świetle tego przepisu jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada wprowadzała w akcie prawa miejscowego dodatkowe elementy, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że regulacje które wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy, do stanowienia prawa miejscowego, dotyczą także zapisów § 7 pkt 3 regulaminu, w ramach którego to nałożono na właściciela lub zarządcę

budynku wielolokalowego obowiązek dołączenia do wniosku o zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu oświadczenia wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń. Powyższa regulacja zdaniem organu nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej. W przepisach ustawy nie przewidziano konieczności dołączania do wniosku oświadczenia właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania. Należy wskazać, że w art. 6 ust. 6 u.z.z.w.o.ś., ustawodawca sprecyzował warunki, które muszą zostać spełnione, ażeby na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawarło umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku. Niedopuszczalna jest tym samym modyfikacja przepisów rangi ustawowej oraz nakładanie na adresatów aktu prawa miejscowego dodatkowych obowiązków, nieprzewidzianych w ustawie.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 8 ust. 1 regulaminu, w którym Rada określiła, że „podstawę ustalenia ilości pobranej wody lub wprowadzanych ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenie pomiarowe, przeciętne normy zużycia oraz ilości ustalone w umowie”. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja prowadzi do wniosku, że wymienione sposoby rozliczenia ilości pobranej wody oraz wprowadzonych ścieków mogą być stosowane alternatywnie, zamiennie. Takie zapisy stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku – w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Zatem dopiero w sytuacji, gdy nie ma wodomierza głównego można skorzystać z innego sposobu rozliczenia, tj. w oparciu o przeciętne normy zużycia. Przy czym, przepis ten odnosi się wyłącznie do pobranej wody, bowiem ilość odprowadzanych ścieków, ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (art. 27 ust. 4 u.z.z.w.o.ś.). Zatem ustawodawca, odrębnie uregulował kwestię norm zużycia wody i odprowadzania ścieków, świadczy o tym treść przytoczonych przepisów. W świetle powołanego przepisu art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.o.ś, rada gminy nie może bez istotnego naruszenia tego przepisu stosować alternatywnie, zamiennie podstaw w oparciu, o które ustala się ilość pobranej wody i jednocześnie ilość odprowadzonych ścieków. Przedstawiona w tym przepisie kolejność sposobu rozliczenia ilości wody także powinna zostać zachowana, bez jego modyfikacji ze strony organu stanowiącego. Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że pojęć "wodomierz główny" i "urządzenia pomiarowe" nie można używać zamiennie, jak to uczyniła Rada Gminy. Ustawodawca dla tych pojęć przewidział w art. 2 pkt 15 i 19 u.z.z.w.o.ś. odrębne

znaczenie i tak według: pkt 19, wodomierz główny - to przyrząd pomiarowy mierzący ilość pobranej wody, znajdujący się na każdym przyłączy wodociągowym. Natomiast pkt 15, określa urządzenie pomiarowe jako przyrząd pomiarowy mierzący ilość odprowadzanych ścieków, znajdujący się na przyłączy kanalizacyjnym. Każdy z tych przyrządów pomiarowych ma inne zastosowanie, wodomierz główny mierzy ilość pobranej wody, a urządzenie pomiarowe mierzy ilość odprowadzonych ścieków. Organ stanowiący był zatem zobowiązany przy stanowieniu § 8 ust. 1 regulaminu, do ścisłego stosowania normy prawnej zawartej ww. przepisie ustawy oraz definicji pojęć tam użytych. W § 2 ust. 2 regulaminu bowiem podano, że użytym w nim pojęciom należy przypisywać znaczenie, jakie nadają im akty prawne wyższego rzędu, w tym w szczególności ustawa. W związku z powyższym, określając wbrew przepisowi art. 27 ust. 1 i ust. 4 u.z.z.w.o.ś. podstawę ilości pobranej wody lub wprowadzonych ścieków, organ naruszył w sposób istotny przepisy ustawy.

Następnie organ nadzoru wskazuje, że regulacje zawarte w § 11 ust. 1 regulaminu wskazujące, że „techniczne możliwości dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne zapewnia poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 Ustawy”, istotnie naruszają przepisy prawa. Postanowienia uchwały w tym zakresie nie mieszczą się w delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. Stosownie do ww. przepisu ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Kwestionowany zapis regulaminu został zamieszczony w rozdziale 6 zatytułowanym "Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych". Należy zauważyć, że zawarty w ww. art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. zwrot "warunki techniczne" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie pozytywnych przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych) po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych. Natomiast problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 ust. 1 u.z.z.w.o.ś., zgodnie z którym: "Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, zwany dalej "planem". W ocenie organu nadzoru, takie odesłania do planów nie mieści się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo -

kanalizacyjnych" i jest przy tym 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). Przepis art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś. nie daje ponadto podstaw prawnych do wprowadzania kwestii wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń do regulaminu. W ocenie organu nadzoru, regulacja powyższa narusza art. 19 i 21 ustawy, ponieważ 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. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach. Regulacja w tym przedmiocie stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 12 ust. 7 regulaminu, w którym Rada określiła, że „protokół końcowy stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania wniosku o zawarcie Umowy”. W ocenie organu nadzoru, powołany zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.o.ś., Stosownie do ww. przepisu ustawy: "Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług". Ponadto, ustawodawca postanowił w art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś., że "Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy". Jeżeli przepis art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci, i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to - dostawca usług - nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w tym przepisie. W kwestionowanym zapisie regulaminu Rada postawiła dodatkowy warunek nieprzewidziany art. 6 ust. 2 u.z.z.w.o.ś., podczas gdy ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, wykluczając tym samym konieczność posiadania protokołu końcowego stanowiącego potwierdzenie prawidłowości wykonania wniosku o zawarcie umowy. Wystarczy jedynie stwierdzenie istnienia fizycznego przyłącza nieruchomości do sieci i wystąpienie z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w § 13 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 odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Regulamin zawiera wprawdzie rozdział zatytułowany "Sposób postępowania w przypadkach 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).

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, co 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).

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 Dobryczyce