



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.970.2021

Łódź, 5 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Siemkowice

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 XXXIV/200/21 Rady Gminy Siemkowice z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Siemkowice na sesji w dniu 26 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/200/21 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 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 22 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.970.2021.

Pismem z dnia 28 grudnia 2021 r., znak: OK.070.42021 Wójt Gminy Siemkowice przesłała informację, w której wskazała, że uznaje zastrzeżenia organu nadzoru oraz oświadczyła, iż Rada Gminy dokona zmian w ww. uchwale na najbliższej sesji.

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 XXXIV/200/21 Rady Gminy Siemkowice 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 XXXIV/200/21 Rady Gminy Siemkowice z dnia 26 listopada 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Zapis § 3 ust. 2 pkt 3 regulaminu dotyczący zapewnienia należytej jakości oczyszczonych ścieków 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 w tym zakresie. Taki sposób regulacji nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego radzie gminy przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ stanowiący 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 w zakresie odprowadzania ścieków, regulamin winien zatem określać dopuszczalne parametry zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej. Tymczasem w omawianym zapisie nie wskazano tych parametrów. Taki sposób regulacji powyższej kwestii 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 Siemkowice 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 XXXIV/200/21 Rady Gminy Siemkowice z dnia 26 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 7 ust. 2 regulaminu Rada określiła, że do wniosku o przyłączenie do sieci, osoba ubiegająca się o przyłączenie załącza oświadczenie o przysługującym tytule prawnym do nieruchomości, bądź o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zapis powyższy nie znajduje podstaw w treści art. 19a ust. 4 ustawy. Ustawa nie przewiduje przedłożenia takich dokumentów do wniosku. Natomiast z treści art. 6 ust. 2 ustawy wynika, że warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Z kolei przepis art. 6 ust. 4 ustawy stanowi, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Z treści tego przepisu wynika zatem, że ustawodawca wyszedł z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy osoba zamierzająca zawrzeć umowę dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej nieruchomości. Zatem wprowadzenie w regulaminie dodatkowego, nieprzewidzianego ustawą obowiązku, z jednej strony stanowi niedopuszczalną modyfikację unormowań ustawowych, w tym przypadku powołanego wyżej art. 6 ust. 4 ustawy, z drugiej zaś skutkuje nałożeniem na obywateli obowiązku wprowadzonego aktem prawa miejscowego. Dodatkowo zauważyć należy, że w treści wskazanego wyżej zapisu tj. § 7 ust. 2 regulaminu, został powołany § 6 ust. 2, który nie odnosi się do wniosku o przyłączenie do sieci.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy do stanowienia prawa miejscowego także zapisy § 13 ust. 2 regulaminu, w którym Rada określiła, że „reklamacja może być składana w formie: pisemnej lub mailowej, po wzięciu informacji o wystąpieniu zdarzenia stanowiącego podstawę jej złożenia”. Tym zapisem Rada wprowadziła ograniczenie możliwości złożenia reklamacji wyłącznie w formie pisemnej lub mailowej. Powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Łodzi z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 148/20. Wskazać należy, że przepis powyższy nie upoważnia rady gminy do określenia formy wniesienia reklamacji, a jedynie do sprecyzowania sposobów jej załatwienia. Obejmowanie treścią aktu prawa miejscowego zagadnień niewymienionych wprost w delegacji ustawowej uznać należy za niedopuszczalne.

W ocenie organu nadzoru odbiorca usług uprawniony jest do wniesienia reklamacji w dowolny sposób (osobiście, telefonicznie, pocztą tradycyjną lub elektroniczną).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na użycie w regulaminie nieuzasadnionych powtórzeń i modyfikacji. W § 7 ust. 7 regulaminu Rada wskazała, że „podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej sporządza plan sytuacyjny, o którym mowa w art. 29a ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, uwzględniającego warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo upoważnia podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci lub inny podmiot działający z jego upoważnienia lub na jego zlecenie do wykonania przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego zgodnie z tym planem”. Zapis ten jest modyfikacją i powtórzeniem art. 19a ust 6 ustawy. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym 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.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

W ocenie organu nadzoru 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 nieważności w całości uchwały Nr XXXIV/200/21 Rady Gminy Siemkowice z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice 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 Siemkowice