



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.969.2021

Łódź, 4 stycznia 2022 r.

Rada Gminy w Łubnicach

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 XXIX/188/2021 Rady Gminy w Łubnicach z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łubnice.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Łubnicach na sesji w dniu 26 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXIX/188/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łubnice. 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 21 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.969.2021.

W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z dnia 23 grudnia 2021 r., znak: OR.033.15.2021 Sekretarz Gminy Łubnice z upoważnienia Wójta Gminy Łubnice poinformowała organ nadzoru, że Gmina „nie jest w stanie przeprowadzić zmian w ww. uchwale do dnia 27 grudnia 2021 r.”

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 związku z powyższym 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 XXIX/188/2021 Rady Gminy w Łubnicach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.”.

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.

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 stanowienia aktów prawa miejscowego zawierających regulacje inne, niż wskazane przez ustawodawcę w delegacji ustawowej dla lokalnego prawodawcy.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 4 pkt 1 lit a-d załącznika do uchwały Nr XXIX/188/2021 stanowiącego „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łubnice” (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który polega na zapewnieniu zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do:

- a) realizacji dostaw wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w ilości nie mniejszej niż 0,3 m³ na dobę oraz odprowadzania ścieków w ilości nie mniejszej niż 0,3 m³ na dobę;
- b) realizacji dostaw wody pod odpowiednim ciśnieniem (nie mniejszym niż 0,05 MPa (0,5 bara) i nie większym niż 0,6 MPa (6 barów) mierzonym u wylotu na zaworze za wodomierzem głównym zainstalowanym na przyłączy wodociągowym), zgodnym z powszechnie obowiązującymi przepisami, przy czym wymóg zapewnienia dostaw pod odpowiednim ciśnieniem dotyczy wyłącznie dostaw wody z sieci, a minimalne dyspozycyjne ciśnienie wody dostarczanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na obszarze Gminy Łubnice, mierzone na rurociągach zasilających obiekty w danym rejonie wynosi 0,2 MPa;
- c) realizacji dostaw wody i odprowadzania ścieków (bytowych i komunalnych) w sposób ciągły i niezawodny;
- d) do dostawy wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi i o parametrach nieprzekraczających wymienionych wartości:

- pH 6,5 – 9,0,
- mangan $\leq 50 \mu\text{g/l}$,
- żelazo $\leq 200 \mu\text{g/l}$,
- mętność $\leq 1 \text{ NTU}$,
- amonowy jon $\leq 0,5 \text{ mg/l}$,
- azotany $\leq 50 \text{ mg/l}$,
- twardość wody: 60-500 $\text{mgCaCO}_3/\text{dm}^3$,
- liczba bakterii grupy coli 0 jtk/100 ml,
- liczba Escherichia coli 0 jtk/ 100 ml.

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 także w zakresie jakości odprowadzanych ścieków. Rada nie wypełniła wskazanego obowiązku. Taki sposób regulacji nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego radzie gminy przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ stanowiący nie wskazał parametrów wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków.

Zatem lokalny prawodawca uchylił się od samodzielnego określenia minimalnego poziomu świadczonych usług, do czego został zobowiązany mocą art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. 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. W związku z powyższym kwestionowany zapis, 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. Pomimo, że pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w ustawie zdefiniowane, organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulamin powinien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw wody, odbioru ścieków jak również jej jakość (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 649/20). Brak

uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łubnice 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 XXIX/188/2021 Rady Gminy w Łubnicach z dnia 26 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 13 ust. 4 i 5 regulaminu, Rada określiła, że przed zakryciem robót podmiot przyłączany zobowiązany jest wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w przepisach wykonawczych do art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo Budowlane (ust 4). Operat geodezyjny powykonawczy podmiot przyłączany powinien wykonać w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarczy do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a drugi do odpowiedniego urzędu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej (ust 5). W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie nie znajduje uzasadnienia prawnego i wykracza poza upoważnienie ustawowe. Rada nie może normować w przedmiotowej uchwale kwestii czynności i opracowań geodezyjno-kartograficznych związanych z wykonaniem przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych, albowiem ta materia została uregulowana w aktach prawnych wyższego rzędu. Uwzględnić należy, że z art. 6 ust. 2 ustawy wynika powinność zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy z każdą osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm., zwanej dalej „Prawem budowlanym”) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1b w związku z art. 29 ust. 1 pkt 23 lit b i c Prawa budowlanego). do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane

odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane.

Stosownie do zapisów art. 43 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego obiekty budowlane wymagające decyzji o pozwoleniu na budowę, a także obiekty, o których mowa m.in. w art. 29 ust. 1 pkt 23 (a zatem także przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne), podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Jak wynika z zapisów art. 43 ust. 1a Prawa budowlanego, obowiązki geodezyjnego wyznaczenia, o którym mowa w ust. 1, nie podlegają przyłącza, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 23, jeżeli ich połączenie z siecią znajduje się na tej samej działce co przyłącza lub na działce do niej przyległej. W dalszej części omawianego przepisu art. 43 Prawa budowlanego ustawodawca postanowił, że zapewnienie wykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1, należy do kierownika budowy, a w przypadku gdy kierownik budowy nie zostanie ustanowiony - do inwestora (ust. 1b), jak również, że obiekty lub elementy obiektów budowlanych, ulegające zakryciu, wymagające inwentaryzacji, o której mowa w ust. 1, podlegają inwentaryzacji przed ich zakryciem (ust. 3).

Z kolei ogólne przepisy dotyczące wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, obejmujących m.in. wykonywanie opracowań geodezyjno-kartograficznych na potrzeby budownictwa, zawiera ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.). Ustawa ta normuje także sprawy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacji sytuowania tych sieci.

Reasumując, to z powyższych ustaw wynika, jakie dokumenty, w tym natury geodezyjnej, są niezbędne do wykonania przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego. Powołane wyżej akty wskazują również podmioty uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych oraz podmioty, których odpowiedzialność ogranicza się jedynie do zapewnienia wykonania nałożonych w tym zakresie obowiązków. Uwzględnić też należy, że z art. 6 ust. 2 ustawy wynika powinność zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy z każdą osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17).

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 uchwały Nr XXIX/188/2021 Rady Gminy w Łubnicach z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łubnice 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 Łubnice