



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.462.2022

Łódź, 25 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Osjaków

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. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/239/22 Rady Gminy Osjaków z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Osjaków na sesji w dniu 18 marca 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLVIII/239/22 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 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 dnia 12 kwietnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.462.2022. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 19 kwietnia 2022 r., znak: ROA.0004.11.2022 Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała, że uwagi organu nadzoru uznane zostały za zasadne i uwzględnione zostaną w nowej uchwale podjętej przez Radę Gminy Osjaków.

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.

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 XLVIII/239/22 Rady Gminy Osjaków 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 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 naruszają prawo w sposób istotny postanowienia § 3 ust. 2 pkt 3 regulaminu załącznika do uchwały Nr XLVIII/239/2022 stanowiącego „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków” (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia należytej jakości oczyszczonych ścieków, jednocześnie nie wskazując dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W ocenie organu nadzoru unormowania w zakresie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków powinny być w regulaminie skonkretyzowane. Nie ma znaczenia, że wymagania dotyczące jakości wody i odprowadzanych ścieków regulowane są odrębnymi przepisami. Nie upoważnia to Rady do rezygnacji z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określaniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie minimalnego poziomu świadczonych usług. Pominięcie powyższego elementu sprawia, że uregulowania zawarte w § 3 ust. 2 pkt 3 regulaminu są niekompletne, a tym samym w sposób istotny naruszono przepisy prawa. Zatem zapis § 3 ust. 2 pkt 3 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. tj. obowiązku określenia jakości dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków.

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. Organ stanowiący, przez brak regulacji w zakresie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej 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. 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. Zatem zapis § 3 ust. 2 pkt 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. Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków 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 XLVIII/239/22 Rady Gminy Osjaków z dnia 18 marca 2022 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu, Rada zobowiązała osobę składającą wniosek o zawarcie umowy o świadczenie usług zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków do złożenia oświadczenia o prawie korzystania z nieruchomości lub o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (pkt 1), a w przypadku osób prawnych, przedsiębiorców i instytucji – odpisu z właściwego rejestru wskazującego sposób reprezentacji podmiotu (pkt 2). Natomiast zgodnie z regulacją zawartą w 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. Ustawodawca nie sformułował jakichkolwiek obowiązków dotyczących treści wniosku oraz załączonych do niego dokumentów wyłączając tym samym możliwość gromadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nadmiaru informacji i dokumentów. Zatem, rada gminy nie jest uprawniona do określenia tych kwestii w akcie prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru regulamin nie może wykraczać poza materię określoną w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 5 ust. 1 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że podstawę ustalenia ilości pobranej wody lub wprowadzanych ścieków stanowią: wodomierz główny, urządzenia pomiarowe, przeciętne normy zużycia oraz ilości ustalonej 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 ustawy, 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 ustawy). Zatem ustawodawca, odrębnie uregulował kwestię norm zużycia wody i odprowadzania ścieków, o czym świadczy treść przytoczonych przepisów. W świetle powołanego przepisu art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy, 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 zapisów zawartych w § 5 ust. 1 regulaminu, do ścisłego stosowania normy prawnej zawartej ww. przepisie ustawy oraz definicji pojęć tam użytych. W § 1 ust. 2 regulaminu bowiem podano, że „Postanowienia regulaminu są interpretowane i stosowane do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r.” czyli pojęciom tym 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, Rada naruszyła w sposób istotny przepisy ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy do stanowienia prawa miejscowego także zapisy § 7 ust. 2 i 3 regulaminu, w ramach którego Rada postanowiła, że wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej powinien zawierać w szczególności: 1) imię i nazwisko (nazwę) wnioskodawcy, NIP o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą, adres zamieszkania lub siedziby, 2) w przypadku wystąpienia w imieniu inwestora przez pełnomocnika – pisemne upoważnienie inwestora dla pełnomocnika, 3) adres nieruchomości, która ma być przyłączona, 4) rodzaj przyłączenia (wodociągowe, kanalizacyjne), 5) planowaną wielkość poboru wody, jej przeznaczenie lub planowaną ilość odprowadzanych ścieków i określenie ich rodzaju, a w przypadku ścieków przemysłowych – wskazanie przewidywanej ilości i jakości odprowadzanych ścieków oraz dane o przewidywanym sposobie ich podczyszczania. Ponadto w ust. 3 tego paragrafu, Rada zobowiązała osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci do złożenia oświadczenia o tytule prawnym do nieruchomości lub o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W ocenie organu nadzoru Rady Gminy nie posiada upoważnienia do określania w regulaminie elementów, jakie powinien spełniać wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a tym samym doszło do naruszenia art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 12 ust. 2 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że reklamacja może być składana w formie pisemnej lub mailowej, po uzyskaniu informacji o wystąpieniu zdarzenia stanowiącego podstawę jej złożenia. Zapis taki jest sprzeczny z regulacją art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy. Wskazać należy, że przepis powyższy nie upoważnia rady gminy do określania formy wniesienia reklamacji, a jedynie do sprecyzowania sposobów jej załatwienia. Regulowanie w treści aktu prawa miejscowego zagadnień nie wymienionych 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, pisemną czy elektroniczną). Forma pisemna czy elektroniczna posiada walor dowodowy, jednakże w braku precyzyjnego wskazania w treści ustawy upoważnienia do uregulowania przedmiotowej kwestii, należy zapewnić odbiorcy usług swobodę wyboru formy. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 148/20.

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, 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 XLVIII/239/22 Rady Gminy Osjaków z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków 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 Osjaków