



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.942.2021

Łódź, 29 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Gidle

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 XLVII/267/21 Rady Gminy w Gidlach z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gidle”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Gidlach na sesji w dniu 23 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLVII/267/21 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gidle”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 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 17 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.942.2021.

Pismem z dnia 21 grudnia 2021 r., znak: GKO.7021.1.2021.RKR Wójt Gminy Gidle poinformował organ nadzoru, że uchwała zmieniająca uchwałę Nr XLVII/267/21 zostanie podjęta na sesji Rady Gminy w Gidlach w miesiącu styczniu 2022 r. z uwzględnieniem zastrzeżeń organu nadzoru wskazanych w zawiadomieniu.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania

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.

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 XLVII/267/21 Rady Gminy w Gidlach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3-5 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

choćby 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 prawa aktów prawa miejscowego, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że zapis § 4 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XLVII/267/21 stanowiącego „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gidle” (zwany dalej regulaminem), w którym Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia ciągłego odbioru ścieków o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i obowiązującą umową o odprowadzanie ścieków 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 jakości odprowadzanych ścieków. Rada nie wypełniła wskazanego obowiązku i w tym zakresie odesłała do obowiązujących przepisów oraz umowy o odprowadzanie ścieków. Taki sposób regulacji nie wyczerpuje pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego radzie gminy przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, bowiem organ stanowiący odsyłając do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a także do umowy zawartej z odbiorcą usług, 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, a odesłanie w tym zakresie do

obowiązujących przepisów i postanowień umów zawieranych z odbiorcą usług, 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 Gidle pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych. Jak wskazano wyżej, niewypelnienie 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 XLVII/267/21 Rady Gminy w Gidlach z dnia 23 listopada 2021 r., zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 6 pkt 1 regulaminu, Rada wprowadziła wymóg wskazania we wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym numeru REGON, NIP odpowiednio wnioskodawcy (w § 6 pkt 1) i osoby korzystającej z lokalu (w § 7 pkt 1), co zdaniem organu nadzoru jest nieuzasadnione. 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). Organ nadzoru wskazuje, że Rada w tym zakresie przekroczyła delegację ustawową. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy 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 wykraczają poza zakres ustawowego umocowania organu gminy do stanowienia prawa miejscowego także zapisy § 7 pkt 3 regulaminu, w ramach którego Rada nałożyła obowiązek na właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego

dołączenia do wniosku o zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu oświadczenia wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy oraz obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie. Powyższe regulacje zdaniem organu nadzoru nie znajdują 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 rozliczeń. Należy wskazać, że w art. 6 ust. 6 u.z.z.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, 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 § 12 ust. 12 regulaminu, w którym Rada wskazała, że w terminie trzech miesięcy od dokonania odbioru końcowego, odbiorca usług zobowiązany jest do wykonania i dostarczenia inwentaryzacji powykonawczej przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego. W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza materię ustawową, ponieważ brak ku temu upoważnienia w art. 19 ust. 5 ustawy. Ponadto zasady sporządzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, i wyjątki od jej sporządzenia, określają normy Prawa budowlanego (art. 43). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13, skoro ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia w regulaminie sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, to chodzi tu o czynności techniczne, a dostarczenie inwentaryzacji geodezyjnej nie mieści się w delegacji ustawowej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że regulacje objęte regulaminem zostały określone z użyciem zwrotu „w szczególności”. W § 14 regulaminu Rada określiła, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do udzielania odbiorcom usług wszelkich istotnych informacji w szczególności dotyczących: (...). Analogiczna sytuacja ma miejsce w § 15 ust. 1 regulaminu, w którym Rada wskazała, że każdy odbiorca usług ma prawo zgłaszania reklamacji dotyczących sposobu wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy, w szczególności ilości i jakości świadczonych usług oraz wysokości naliczonych opłat za te usługi. Regulacje powyższe w zakresie zwrotu „w szczególności” nie

mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy, ponieważ treść tego upoważnienia wskazuje na konieczność pełnego i konkretnego uregulowania tych kwestii w uchwale (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21).

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, 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 XLVII/267/21 Rady Gminy w Gidlach z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gidle” 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 Gidle