



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 16 czerwca 2023 r.

Poz. 5068

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.478.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 czerwca 2023 r.

Rada Gminy Kluki

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr 312/LIX/2023 Rady Gminy Kluki z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki”.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Kluki podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 19 maja 2023 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Wójt Gminy Kluki w piśmie z dnia 31 maja 2023 r. wyjaśnił, że w miesiącu czerwcu br. na sesji Rady odbędzie się głosowanie nad projektem uchwały uwzględniającym uwagi organu nadzoru. Jednocześnie Wójt nie podał konkretnej daty planowanej sesji Rady. Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie ww. uchwały, ponieważ jej postanowienia są sprzeczne z prawem, a jednocześnie wiąże go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Uchwała Nr 312/LIX/2023 została podjęta na podstawie art. 19 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537). Zgodnie z art. 19 ust. 5 ww. ustawy 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 (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 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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 na terenie gminy Kluki” stanowiący załącznik do uchwały Nr 312/LIX/2023 zwany dalej Regulaminem narusza prawo w sposób istotny.

Rada Gminy Kluki w § 4 Regulaminu nie określiła parametrów jakości dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, tym samym nie wypełniła treści delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W § 4 pkt 1 i 2 Regulaminu Rada określiła jedynie, że dostawca zobowiązany jest do odbierania od odbiorcy ścieków w sposób ciągły i niezawodny w ilości nie mniejszej niż 0,5 m³ na dobę, oraz do utrzymania i prawidłowego funkcjonowania urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Pod pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć parametry nie tylko jakości dostarczanej wody, ale także parametry jakości odprowadzanych ścieków. Regulamin winien określać co najmniej, minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również jakość odprowadzanych ścieków. O ile pierwsze z zagadnień zostało uregulowane w § 4 pkt 1 Regulaminu, o tyle drugie z nich dotyczące jakości odprowadzanych ścieków nie zostało określone. Zatem w Regulaminie brak jest pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości wprowadzanych ścieków do sieci kanalizacyjnej, będącego obligatoryjnym elementem regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy, co w istotny sposób narusza art. 19 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy.

Rada Gminy Kluki naruszyła również art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ponieważ w § 13 Regulaminu nie określiła wymaganego ww. przepisem elementu obligatoryjnego dotyczącego sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Regulamin zawiera wprawdzie „Rozdział 8” zatytułowany „Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków”, jednakże trudno uznać, że zawarte tam regulacje stanowią wspomniany „sposób postępowania”. Uregulowania zawarte w kwestionowanym przepisie dotyczą wyłącznie sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług w zakresie dostarczanej wody, natomiast nie określają w żaden sposób postępowania w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Co prawda w § 13 ust. 5 Regulaminu Rada ustaliła, że dostawca usług może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne z przyczyn i w trybie, które zostały określone w art. 8 ww. ustawy, to jest również w sytuacji gdy jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego (art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy). W ocenie organu nadzoru Rada w Regulaminie nie ustaliła jakie inne jeszcze

obowiązki spoczywają na przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym, oprócz odcięcia dostawy wody, w przypadku gdy ścieki nie spełniają ww. wymogów.

Tym samym Regulaminu nie wypełnienia delegacji ustawowej sformułowanej w art. 19 ust. 5 ww. ustawy, co w istotny sposób narusza prawo i skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W § 5 ust. 2 Regulaminu, Rada Gminy Kluki ustaliła, że „Odbiorca usług z którym ma być zawarta umowa udziela przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu informacji istotnych dla treści przyszłej umowy, w szczególności dotyczących przeznaczenia dostarczanej wody i rodzaju odprowadzanych ścieków”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W świetle tego przepisu jedynym wymogiem dotyczącym zawarcia powyższej umowy jest złożenie wniosku o zawarcie tej umowy w formie pisemnej. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada wprowadzała w akcie prawa miejscowego dodatkowe elementy, od istnienia których uzależnia się zawarcie przedmiotowej umowy. Ustawodawca nie sformułował bowiem delegacji dla konstytuowania w regulaminie nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od warunków określonych w ustawie. Stanowisko to jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt. II OSK 1309/07, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 824/13).

W ocenie organu nadzoru zapisy § 6 ust. 1 i 2, oraz § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu naruszają art. 19 ust. 5 pkt 3 oraz art. 6 ust. 1 i 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ponieważ wskazane przepisy nie upoważniają rady gminy do określania w regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy sposobu wzajemnych rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług i sposobu ich dokumentowania. Treść takiej umowy, co podkreślić należy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny jakim jest rada gminy nie ma podstaw, aby na treść takiej umowy wpływać (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 161/19). I tak § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu stanowi odpowiednio, że „Okresy rozliczeniowe określa umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków”, oraz „Stosowanie przez Dostawcę usług cen i stawek opłat wynikających z nowych, podanych do wiadomości publicznej taryf, nie wymaga odrębnego, indywidualnego informowania Odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości”. Natomiast § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu odpowiednio ustanawia, że „Podstawą obciążenia Odbiorcy usług należnościami za usługi dostarczania wody i (lub) odprowadzania ścieków świadczone przez Dostawcę usług jest faktura”, oraz „W przypadku budynku wielolokalowego, w którym odbiorcami usług są również osoby korzystające z poszczególnych lokali, Dostawca usług wystawia odrębną fakturę zarządcy lub właścicielowi takiego budynku oraz odrębne faktury osobom korzystającym z lokali, lub wyłącznie Odbiorcom usług będących osobami korzystającymi z lokali, z którymi Dostawca usług zawarł odrębne umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków”. Powyższe zapisy nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 3 ww. ustawy, zgodnie z którym w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa się również sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Ponadto ww. zapis wkracza w kwestie uregulowane ustawowo w rozdziale 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w szczególności przepisami art. 24e-24j ustawy, dotyczącymi ogłaszania taryfy, jej wejścia w życie oraz zmian i skrócenia okresu obowiązywania.

Ponadto Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Kluki zawiera naruszenia prawa innego rodzaju.

W ocenie organu nadzoru § 19 Regulaminu narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, dając przepisom aktu prawa miejscowego - jakim jest przedmiotowa uchwała - prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi. Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, takie odesłanie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, albowiem w pierwszym względzie może wskazywać na pierwszeństwo stosowania regulaminu przed aktami prawnymi wyższej rangi, jakimi są ustawa oraz akty wykonawcze do ustawy. Akt prawa miejscowego nie może być podstawą do obowiązywania i stosowania aktów normatywnych wyższego rzędu. W takim wypadku nastąpi odwrócenie hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, albowiem w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - ustawa. Stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy jest niekonstytucyjne, przez co stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji

z obrotu prawnego wadliwych regulacji. Rada gminy nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczwistą regułą nawiązującą do Zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, a czyniąc to organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 19.05.2021 r., sygn. akt III OSK 439/21).

Zgodnie z § 2 uchwały Nr 312/LIX/2023 „Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr 195/XLI/2021 Rady Gminy Kluki z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki” (Dz. Urz. Woj. Łódz. z dnia 17.12.2021 roku, poz. 6621)”. Tymczasem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w dniu 13 kwietnia 2023 r. wydał wyrok ze skargi Wojewody Łódzkiego na uchwałę Nr 195/XLI/2021, stwierdzający nieważność niniejszej uchwały w całości (sygn. akt II SA/Łd 62/23). Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, brak było podstaw do zawarcia takiej regulacji w treści uchwały Nr 312/LIX/2023, ponieważ po ewentualnym uprawomocnieniu się tego wyroku uchwała Nr 195/XLI/2021 zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego ex tunc.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wielość nieprawidłowości istotnie naruszających prawo oraz fakt, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1, 3 i 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13).

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Stosownie do 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.

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 daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki