



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 16 listopada 2023 r.

Poz. 9339

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.951.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 listopada 2023 r.

Rada Gminy Osjaków

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, 572, 1468 i 1688)

stwierdzam nieważność:

§ 1 ust. 1, § 5, § 7 ust. 4 pkt 3, § 7 ust. 5 oraz § 9 ust. 6 w zakresie wyrazów: „według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie” załącznika do uchwały Nr LXXI/356/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 28 września 2023 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXXI/356/23 z 28 września 2023 r. Rada Gminy Osjaków przyjęła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 18 października 2023 r. znak: PNIK-I.4131.951.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr LXXI/356/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 28 września 2023 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Osjaków, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 października 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 24 października 2023 r. Przewodnicząca Rady Gminy Osjaków poinformowała, że wskazane zastrzeżenia zostaną uwzględnione w nowej uchwale.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 1 ust. 1 Regulaminu uchwalono, że Regulamin określa zasady świadczenia usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę do spożycia przez ludzi za pomocą urządzeń wodociągowych oraz zbiorowego odprowadzania ścieków za pomocą urządzeń kanalizacyjnych na terenie Gminy Osjaków. Powyższy przepis jest niezgodny z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537 z późn. zm.) – dalej ustawa, który zawiera już katalog spraw, które powinny zostać określone w regulaminie. Stosownie do treści art. 19 ust. 5 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. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu uchwalono, że podstawę ustalenia ilości pobranej wody stanowią: wodomierz główny, urządzenia pomiarowe, przeciętne normy zużycia wody oraz ilości ustalone w umowie (ust. 1), a ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (ust. 2). § 5 ust. 1 Regulaminu jest niezgodny z art. 27 ust. 1 ustawy. Zgodnie z 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. Tym samym § 5 ust. 1 Regulaminu modyfikuje przepis rangi ustawowej, co jak wskazano wyżej jest niedopuszczalne. § 5 ust. 2 Regulaminu jest natomiast niezgodny normą prawną wynikającą z art. 27 ust. 4 i 5 ustawy. Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, w razie braku takich urządzeń ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (ust. 5). Regulacje § 5 ust. 2 Regulaminu, nie uwzględnia zatem sytuacji opisanej w art. 27 ust. 5 ustawy, co prowadzi do wniosku, że w kwestionowanym przepisie również doszło do niedozwolonej modyfikacji normy ustawowej.

W § 5 ust. 3 i 4 Regulaminu uchwalono, że częstotliwość okresów rozliczeniowych określa przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzania ścieków (ust. 3), a wejście w życie nowej taryfy nie wymaga zmiany umowy (ust. 4). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że brak jest podstawy prawnej do określenia w regulaminie wymogów co do treści umowy łączącej przedsiębiorstwo z odbiorcą usług. Wynika to z przepisów art. 6 ust. 2-8 oraz art. 19 ust. 5 ustawy. Określenie elementów umowy przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony (wyrok WSA w Olsztynie z 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/OI 254/21).

W § 7 ust. 4 pkt 3 Regulaminu uchwalono, że warunki przyłączenia do sieci powinny określać zakres projektu technicznego przyłącza. Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.) przewidują dwa odrębne tryby realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych. Pierwszy z nich uregulowany jest w art. 30 ust. 1b ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia (art. 30 ust. 2). Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 2a pkt 1 tejże ustawy, do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 (o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane); odpowiednie szkice lub rysunki - w zależności od potrzeb (pkt 2); pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw (pkt 3). Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 23, należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (art. 30 ust. 2a pkt 4 lit. a). W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw, w drodze decyzji (art. 30 ust. 5c). Drugi tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych

i kanalizacyjnych uregulowany został natomiast w art. 29a Prawa budowlanego. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu - budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych w tym trybie wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do budowy tej stosuje się przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 29a ust. 2). Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli inwestor wcześniej dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 (art. 29a ust. 3). Spełniając przesłanki z art. 29a ust. 1 i 2, inwestor jest zwolniony z obowiązku dokonania zgłoszenia budowy przyłączy na podstawie art. 30 Prawa budowlanego. Zobowiązany jest wówczas spełnić wymóg sporządzenia planu sytuacyjnego przyłącza na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz stosowania odpowiednich przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Do planu sytuacyjnego znajdują zastosowanie postanowienia ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752 z późn. zm.), w szczególności art. 28b tej ustawy. Realizowana w tym trybie budowa przyłączy zwolniona jest od reglamentacji przepisami Prawa budowlanego. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w sprawie budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych inwestor ma zatem prawo wyboru spośród dwóch alternatywnych procedur związanych z budową przyłączy - na podstawie zgłoszenia organowi administracji budowlanej, albo bez dokonywania jakichkolwiek czynności przed organami administracji budowlanej. Ustawodawca przewidział dwie odrębne procedury postępowania w kwestii dotyczącej budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, dając inwestorowi możliwość wyboru, z której z nich chce skorzystać i przewidział odmiennosć wymogów formalnych w zakresie stosowania każdej z nich. Nie znajduje zatem podstaw prawnych regulacja § 7 ust. 4 pkt 3 Regulaminu uprawniająca przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do ustalenia w wydawanych warunkach przyłączenia do sieci zakresu projektu technicznego przyłącza.

W § 7 ust. 5 Regulaminu uchwalono, że wydane przez przedsiębiorstwo warunki przyłączenia do sieci dotyczą stanu prawnego i faktycznego nieruchomości opisanych we wniosku; w przypadku zmiany należy wystąpić z nowym wnioskiem o przyłączenie. Powyższy przepis Regulaminu jest niezgodny z art. 19a ust. 7 ustawy, zgodnie z którym warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania. (wyrok WSA w Łodzi z 7 lipca 2023 r., II SA/Łd 366/23).

W § 9 ust. 6 Regulaminu uchwalono, że odbiór końcowy dokonywany jest na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie, sporządzony w dwóch egzemplarzach jeden dla odbiorcy usług i drugi dla przedsiębiorstwa. Określenie sposobu dokonywania odbioru wykonanego przyłącza powinno następować w regulaminie (art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy), a nie według zasad określonych w warunkach przyłączenia, czy umowie o przyłączenie.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaną część jest uzasadnione i konieczne.

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 Osjaków