



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.323.2022

Łódź, 1 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Siemkowice

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. 559 i 583).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Siemkowice na sesji w dniu 28 lutego 2022 r. podjęła uchwałę Nr XXXVI/223/22 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 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 14 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.323.2022.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 21 marca 2022 r., znak: OK.070.1.2022 Wójt Gminy Siemkowice poinformowała, że uwagi organu nadzoru uznane zostały za zasadne. Natomiast odnosząc się do braku przekazania projektu regulaminu do organu regulacyjnego celem zaopiniowania, wskazała, że Rada Gminy wystąpi ponownie o uzyskanie opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niegodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Siemkowice stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. 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.

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. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 3 ust. 2 regulaminu Rada nie określiła parametrów jakości dotyczących dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. W ocenie organu nadzoru parametry w tym zakresie 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. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że woda może być pobierana z różnych ujęć. Może posiadać inne parametry jakościowe, odznaczać się szczególnymi walorami, czystością, smakiem czy zawartością cennych pierwiastków. Dlatego też wszystkie parametry odnoszące się do jakości gwarantowanej przez przedsiębiorstwo powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulaminie. Pominięcie powyższego elementu sprawia, że uregulowania zawarte w rozdziale 2 regulaminu są niekompletne, a tym samym w sposób istotny naruszono przepisy prawa. Zatem zapis § 3 ust. 2 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej tj. obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości dostarczanej wody, jej ilości oraz dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądowoadministracyjnym, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody, minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również minimalną jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Jak przyjmuje się w judykaturze pojęcie "minimalnego poziomu usług", o którym mowa w tym przepisie, oznacza konkretne parametry tych usług, zatem ilość dostarczanej wody, jej

ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 945/19). Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie wypełnia odesłanie w tym zakresie do treści bliżej nieokreślonych regulacji prawnych. Ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne także w zakresie odprowadzania ścieków, regulamin winien zatem określać dopuszczalne parametry zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18).

Poza opisanym wyżej istotnym naruszeniem prawa stwierdzonym w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice, będącym załącznikiem do uchwały Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Siemkowice z dnia 28 lutego 2022 r., należy zwrócić również uwagę na naruszenie procedury, którego Rada dopuściła się podczas uchwalania omawianej uchwały. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Następnie organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinie nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (art. 19 ust. 2 u.z.z.w.o.ś.). Na mocy art. 19 ust. 3 u.z.z.w.o.ś. rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Stosownie zaś do art. 19 ust. 6 u.z.z.w.o.ś. Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że w dniu 26 listopada 2021r. Rada Gminy Siemkowice podjęła uchwałę Nr XXXIV/200/21 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice. Do wskazanej uchwały organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, które zostało zakończone stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru wskazał jako podstawę stwierdzenia nieważności - nie wypełnienie zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 5 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.970.2021.).

W dniu 28 lutego 2022 r. Rada Gminy Siemkowice ponownie uchwaliła regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice. Akt ten różni się treścią od wcześniejszego regulaminu opiniowanego przez Wody Polskie, ponieważ Rada uwzględniła zastrzeżenia organu nadzoru przedstawione w toku ww. postępowania. Różnica dotyczy jednego z obligatoryjnych punktów regulaminu, określonych w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. Rada nie wskazała minimalnego poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków, a mianowicie dopuszczalnego poziomu parametrów zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej.

W związku z podjęciem przedmiotowej uchwały zawiadomieniem z dnia 14 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.323.2022 organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy Siemkowice z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących braku przekazania projektu regulaminu do organu regulacyjnego celem zaopiniowania. Wójt Gminy złożył wyjaśnienia o treści wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Siemkowice przed podjęciem przedmiotowej uchwały nie zasięgnęła opinii organu regulacyjnego. Zatem, Rada nie wypełniła upoważnienia wskazanego w art. 19 ust. 1, ust.2 i ust. 6 u.z.z.w.o.ś. W ocenie organu nadzoru zasięgnięcie opinii organu regulacyjnego jest warunkiem niezbędnym, dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zatem, uzyskanie przedmiotowej opinii dotyczy również sytuacji, w której organ nadzoru stwierdził nieważność takiej uchwały w całości. Stwierdzenie nieważności uchwały w rozstrzygnięciu nadzorczym powoduje skutek *ex tunc* czyli akt prawa miejscowego jest nieważny od samego początku, a więc od daty wydania aktu obarczonego wadą nieważności. Powyższe zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003r. sygn. akt P 9/02, który wyraził pogląd, że „Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności”.

Zatem, Rada Gminy była zobligowana do ponownego przeprowadzenia procedury wymaganej przy podejmowaniu uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w szczególności do każdorazowego zasięgnięcia opinii organu regulacyjnego. W ocenie organu nadzoru, brak zasięgnięcia opinii organu regulacyjnego, jakim w niniejszej

sprawie jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, powoduje, że nie został spełniony obligatoryjny element procedowania nad tą uchwałą. Należy podkreślić, że opinia organu regulacyjnego nie ma wiążącego charakteru – opinia może być pozytywna lub negatywna - jednakże zwrócenie się o zaopiniowanie jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia uchwały.

Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Pogląd ten jest prezentowany również w judykaturze, gdzie przyjmuje się, że za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Ol 68/21, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 1062/17, wyroki NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).

W związku z powyższym, Rada Gminy przyjmując regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice, powinna była określić dopuszczalny poziom zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej oraz przedstawić projekt uchwały do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Niedopełnienie powyższych obowiązków stanowi istotne naruszenie prawa, które ze swej istoty wpływa na ocenę legalności całości badanej uchwały. Stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XXXVI/223/22 z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Siemkowice jest zatem 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 Siemkowice