



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 czerwca 2022 r.

Poz. 3059

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.3.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XLII/282/2022 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Miłkowice.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice na sesji w dniu 26 kwietnia 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr XLII/282/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Miłkowice - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 maja 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały nr XLII/282/2022 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała w sposób istotny narusza art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 - dalej: ustawa), poprzez naruszenie trybu uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.**

Stosownie do art. 19 ust. 3 ustawy, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). Procedura uchwalania badanej uchwały określona została w art. 19 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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. Następnie organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (art. 19 ust. 2 ustawy).

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono następujący stan faktyczny.

Wójt Gminy Miłkowice w piśmie z dnia 24 maja 2022 r. wyjaśnił, że podjęcie uchwały było wynikiem interwencji Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy, który pismem z dnia 22 lutego 2022 r. (sygn. akt 3044-4.Pa 8.2022) wystąpił do Rady Gminy Miłkowice o dokonanie zmian w treści obowiązującego na terenie Gminy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przyjętego uchwałą nr XXX/234/2021 Rady Gminy Miłkowice z dnia 21 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Miłkowice.

W uchwale nr XLII/282/2022, oprócz zmian postulowanych przez Prokuratora, zawarto inne zmiany w stosunku do uchwały nr XXXV/234/2021, m.in.: 1) w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych

przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków zmieniono i uszczegółowiono zapisy dotyczące zdolności posiadanych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody; 2) usunięto przepisy dotyczące właściwego korzystania przez odbiorcę usług z usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; 3) zmienione zostały przepisy dotyczące rodzaju działań przedsiębiorstwa w terminie 14 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o zawarcie umowy w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków 4) w zakresie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług dodane zostały przepisy regulujące rodzaje informacji udzielanych potencjalnym odbiorcom, sposób zawarcia umowy, jej obowiązkowe postanowienia; 5) poszerzono zapisy odnoszące się do elementów wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; 6) zmieniono elementy, które powinny zawierać wydane przez przedsiębiorstwo warunki przyłączenia do sieci.

Abstrahując od powodów podjęcia uchwały, należy zwrócić uwagę, że w stosunku do poprzednio uchwalonej uchwały nr XXXV/234/2021 uchwała nr XLII/282/2022 jest odrębnym aktem, różniącym się normatywnie od aktu poprzedniego.

Jak wynika z powołanych wyżej wyjaśnień Wójta Gminy, projekt uchwały nie tylko nie został zaopiniowany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Rada Gminy, wbrew art. 19 ust. 1 ustawy nie przygotowała tego projektu, który powinien być zostać skierowany do w/w organu - nie podjęto stosownej uchwały. Wbrew twierdzeniom Wójta, przedłożona opinia w/w organu opiniodawczego odnosiła się do projektu regulaminu będącego rezultatem uchwały nr XXXIII/224/2021 Rady Gminy Miłkowice z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miłkowice i przekazania go do zaopiniowania organowi regulującemu. Skutkowało to podjęciem regulaminu o treści wynikającej z uchwały nr XXXV/234/2021.

Z powyższego wynika, że przed podjęciem uchwały nr XLII/282/2022 Rada Gminy Miłkowice nie dopełniła obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 uchwały.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca wprowadził ściśle określoną procedurę poprzedzającą podjęcie uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Stąd też każda następną zmianą merytoryczną regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków - czy w całości, czy w części - obliuguje radę gminy do przeprowadzenia procedury, określonej w art. 19 ust. 1 ustawy. Mimo, że opinia organu regulacyjnego nie ma charakteru wiążącego, zwrócenie się o zaopiniowanie jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia badanej uchwały, a jej brak powoduje, że nie został spełniony ten warunek. To samo dotyczy uprzedniego podjęcia uchwały przyjmującej projekt przyszłego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wskazane czynności są warunkiem *sine qua non* dalszego, zgodnego z prawem procedowania przedmiotowej uchwały. Podjęcie uchwały w sprawie projektu regulaminu i uzyskanie opinii organu regulacyjnego dotyczy również sytuacji, gdy po zaopiniowaniu przez organ regulacyjny projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków następuje zmiana merytoryczna tego regulaminu - w całości albo w części.

Podobne stanowisko zostało zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 stycznia 2021 r. (sygn. 4/2021).

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 tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. IVSA/Wr 805/04).”.

Przedstawione uchybienie ma charakter istotny i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Poza powyższym zwracam uwagę na występujące w treści uchwały istotne naruszenia prawa.

W §11 załącznika do uchwały wskazano, że wtedy gdy odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalona jako równa ilości wody pobranej, ustalonej na podstawie wskazań

wodomierza głównego (ust. 1). Natomiast jeżeli odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych oraz urządzeń przedsiębiorstwa i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalana jako suma wskazań wodomierza głównego i wodomierza dodatkowego (ust. 2). W przypadkach określonych w ust. 1 i ust. 2 odbiorca jest zobowiązany do zakupu zainstalowania na własny koszt wodomierza głównego i dodatkowego, jego utrzymania i legalizacji (ust. 3).

Na podstawie art. 19 ust. 3 i 5 ustawy – po dokonaniu czynności określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy – rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który 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.

Regulacja zawarta w §11 załącznika do uchwały wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Na odbiorców pobierających wodę z własnych ujęć i wprowadzających ścieki do urządzeń kanalizacyjnych przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, nałożono bowiem obowiązek zakupu i zainstalowania na koszt własny wodomierza, jego utrzymanie i legalizację.

Artykuł 19 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważnia do określenia w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi jednak pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń określonymi ustawowo. Konieczne jest zatem respektowanie art. 27 ust. 5 ustawy, w którym postanowiono, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie umowy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Rozliczenia ilości odprowadzanych ścieków, w przypadku odbiorców posiadających własne nieopomiarowane ujęcia wody, następują więc na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku - na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równej ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Jeżeli zatem brak jest urządzenia pomiarowego, a jednocześnie odbiorca nie ma wodomierza na własnym ujęciu wody, to ilość odprowadzonych ścieków, ustalona w umowie, powinna odpowiadać ilości pobranej wody ustalonej według miary przeciętnych norm zużycia wody.

Odbiorca posiadający własne ujęcie wody może zatem założyć na nim wodomierz. Decyzja, czy to zrobić należy jednak wyłącznie do niego. Od decyzji tej zależy zaś, czy ilość odprowadzonych ścieków będzie liczona, na podstawie umowy, jako równa ilości wody pobranej (według wskazań zainstalowanego wodomierza), czy też, jako równa ilości określonej według miary przeciętnych norm zużycia wody. Skoro ustawa przewiduje taką alternatywę, to w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie można odbiorcy usług narzucać jednego rozwiązania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1470/13).

Dodatkowo, Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje, że § 2 uchwały został podjęty z nieistotnym naruszeniem prawa. Rada Gminy Miłkowice w §2 uchwały postanowiła u utracie mocy obowiązującej uchwały nr XXXVII/248/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Miłkowice.

W/w uchwały stanowi wyłącznie akt nowelizujący. Z tego względu jego uchylanie lub zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających.

Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania

norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., (sygn. akt SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133): „To nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony.”. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do §91 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX).

Zatem mając na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, uchylenie uchwały nr XXXVII/248/2021 było nie tylko bezprzedmiotowe, ale również niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podstawowych zasad techniki prawodawczej wynikających z w/w zasady, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

II Wicewojewoda Dolnośląski:  
**Bogusław Szpytma**