



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 września 2022 r.

Poz. 5086

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.878.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 14 września 2022 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 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr 211/XLII/2021 Rady Gminy Kluki z dnia 29 grudnia 2021 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kluki na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr 211/XLII/2021 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki”. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 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 22 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.878.2022.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 1 września 2022 r., znak: ROA.033.47.2022 Wójt Gminy Kluki poinformowała, że zostały podjęte czynności w postaci przygotowania projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały 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” celem dostosowania jej postanowień do zgodności z przepisami prawa.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr 211/XLII/2021 Rady Gminy Kluki stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm.) 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 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 211/XLII/2021 Rady Gminy Kluki z dnia 29 grudnia 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 4 pkt 1 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. Pominięcie powyższego elementu sprawia, że uregulowania zawarte w rozdziale 2 regulaminu są niekompletne, a tym samym w sposób istotny naruszono przepisy prawa. Zatem zapis § 4 pkt 1 regulaminu nie wypełnia treści delegacji ustawowej tj. obowiązku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie 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. 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).

Podobnie w § 14 regulaminu Rada nie określiła wymaganego przepisem art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś. 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, iż 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 - jak już podkreślono - nie określają w żaden sposób postępowania w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, co prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w.o.ś, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 157/19).

Tym samym wskazane powyżej nieprawidłowości, polegające na niewypełnieniu delegacji ustawowej, uznawane są za istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Poza opisanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa stwierdzonymi w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki, będącym załącznikiem do uchwały Nr 211/XLII//2021 Rady Gminy Kluki z dnia 29 grudnia 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 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Kluki podjęła uchwałę Nr 211/XLII//2021 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Kluki”. Ponadto, w trakcie analizy niniejszej sprawy organ nadzoru ustalił, że Rada Gminy Kluki podjęła uchwałę Nr 195/XLI/2021 w dniu 24 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki”, do której została dołączona opinia organu regulacyjnego o sygn. akt. PO.RZT.71.158.2021. Następnie do ww. uchwały zostało wszczęte postępowanie nadzorcze znak: PNIK-I.4131.952.2021 - organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. Ponadto, organ nadzoru ustalił, że ww. opinia organu regulacyjnego dotyczy także przedmiotowej uchwały.

W związku z podjęciem przedmiotowej uchwały zawiadomieniem z dnia 22 sierpnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.878.2022 organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy Kluki z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących braku przekazania projektu regulaminu do organu regulacyjnego celem zaopiniowania. Wójt Gminy Kluki złożyła wyjaśnienia o treści wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia.

Z powyższych ustaleń wynika, że Rada Gminy Kluki przed podjęciem przedmiotowej uchwały nie zasięgnęła opinii organu regulacyjnego. Zatem, Rada nie dopełniła obowiązku wskazanego w art. 19 ust. 1, ust.2 i ust. 6 u.z.z.w.o.ś. Zasięgnięcie opinii organu regulacyjnego jest warunkiem niezbędnym, dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy była w niniejszej sprawie zobowiązana do uchwalenia kolejnego projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, i objęcia go ponownie procedurą opiniowania przez organ regulacyjny. Wymienione wyżej przepisy ustawy wskazują, że wydanie uchwały w przedmiotowej sprawie musi być poprzedzone uchwaleniem jego projektu i uzyskaniem opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

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 Kluki, powinna była określić dopuszczalny poziom zanieczyszczeń wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej oraz sposób postępowania w przypadku niedotrzymania odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, a także 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 211/XLII//2021 z dnia 28 lutego 2022 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kluki” 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.

wz. Wojewody Łódzkiego

Karol Młynarczyk
I Wicewojewoda

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki