



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 5618

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.232.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 listopada 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/287/23 Rady Gminy Białowieża z dnia 11 października 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białowieża.

UZASADNIENIE

W dniu 11 października 2023 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę Nr XLVIII/287/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 31 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 19 ust. 4 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.), poprzez brak publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i ustalenie wejścia w życie uchwały bez *vacatio legis* przewidzianego dla aktów prawa miejscowego.

W § 3 niniejszej uchwały Rada Gminy Białowieża postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*, natomiast ww. uchwała w swym przedmiocie stanowi akt prawa miejscowego, którego moc obowiązująca uzależniona jest od wcześniejszej publikacji w urzędowym publikatorze, jakim jest w tym przypadku Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego, z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*.

Wynika to z art. 19 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym **regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego.**

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ponadto art. 42 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że uchwała rady gminy stanowiąca akt prawa miejscowego powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 13 ust. 2 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Jak stanowi art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ponadto ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, co powoduje, że „niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skoro skutkuje niemożnością wejścia w życie uchwały i nieuzyskaniem przez nią mocy obowiązującej. Okoliczność ta stanowi – bez względu na treść uchwały – samodzielną przesłankę stwierdzenia jej nieważności w całości na zasadzie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako naruszającej w sposób istotny dyspozycję art. 42 tej ustawy oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 punkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (vide wyroki NSA z dnia 23 października 2008 roku, sygn. akt I OSK 701/08; z dnia 9 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1608/12). Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Innymi słowy, nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1063/17).

Odnosząc się do treści uchwały należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-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.

W § 2 pkt 3 załącznika do uchwały wskazano, że: *Przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnienia następującego minimalnego poziomu świadczonych usług: zapewnić dostawę wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi o należytej jakości, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dn. 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r. poz. 2294).*

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapis nie wypełnia delegacji ustawowej w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, bowiem „pod pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć konkretne parametry tych usług, jak ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody; dotyczy to także określenia obowiązujących w gminie konkretnie wskazanych parametrów dotyczących odprowadzania ścieków” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 649/20). Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „wprawdzie minimalny poziom dostarczanej wody określony jest przepisami ww. rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, ale z przepisów rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Parametry jakościowe wody dostarczanej muszą być zatem jakościowo co najmniej równe minimalnym wskaźnikom wynikającym z rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, mogą być też oczywiście wyższe. **Gmina ma obowiązek każdorazowo w uchwalanym regulaminie określania poziomu jakościowego wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na jej terenie, poprzez wskazanie jej konkretnych paramentów jakościowych.** Skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać także minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków oraz wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. Odesłanie w tym zakresie do warunków przyłączenia nieruchomości do sieci nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., III SA/Po 213/21).

Ponadto w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że: *Długość okresów rozliczeniowych określa umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.* Tego rodzaju regulacja nie wyczerpuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 3 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż niezbędne jest również ustalenie przez radę gminy minimalnych okresów rozliczeniowych stosowanych przez przedsiębiorstwo (zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2504/21; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 402/21).

W § 22 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *reklamacje winny zawierać:*

- 1) *imię i nazwisko albo firmę podmiotu zgłaszającego reklamację;*
- 2) *przedmiot reklamacji;*
- 3) *przedstawienie okoliczności uzasadniających reklamację;*
- 4) *informacje co do możliwości kontaktu z podmiotem zgłaszającym reklamację;*
- 5) *numer i datę umowy, jeśli Odbiorca posiada więcej niż jedną umowę;*
- 6) *podpis Odbiorcy.*

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i w sposób istotny narusza art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, bowiem w przytoczonym przepisie organowi stanowiącemu przyznano kompetencję do uregulowania sposobu załatwiania reklamacji, natomiast określenie elementów, które powinna zawierać reklamacja, nie mieści się w pojęciu „sposób załatwiania reklamacji”. Tym samym organ stanowiący gminy nie ma podstaw do wskazywania konkretnych elementów zgłaszanej reklamacji, których ewentualne niedotrzymanie skutkowałoby nieprzyjęciem, bądź nierozpatrzeniem reklamacji. Podkreślić trzeba, że ww. przepis ustawy nie zawiera szczególnych wymagań formalnych jakie powinna spełniać reklamacja, a tym samym brak jest w tym przedmiocie delegacji ustawowej po stronie organu uchwałodawczego.

Końcowo należy podkreślić, że uchwalenie przez Radę Gminy nowego Regulaminu powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego poprzednio obowiązującego, natomiast w przedmiotowej uchwale brak jest zapisu o utracie mocy obowiązującej przez poprzednią uchwałę.

Jak stanowi § 38 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dalej jako „rozporządzenie”, w pierwszej kolejności jako przepisy końcowe zamieszcza się przepisy uchylające. Dalej z przepisów § 39 ust. 1 i § 41 ust. 1 rozporządzenia wynika, że w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla (w tym przypadku uchwała); nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (§ 39 ust. 1). Ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematyzacyjnych, zwłaszcza pojedynczych przepisów (§ 41 ust. 1). Powyższe oznacza, że w nowej uchwale, w przepisie uchylającym, wymagane jest wymienienie uchwały dotychczas obowiązującej, którą nowa uchwała uchyla, poprzez użycie formuły „Traci moc uchwała ... (tytuł uchwały)” - § 40 ust. 1 rozporządzenia.

Wskazane przez organ uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń