



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2021 r.

Poz. 4127

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.629.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/297/2021 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Koniecpol w części:

- § 5 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały oraz § 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 6 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu *”lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)”*, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 2 i 6 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 17 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 maja 2021 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr XXXV/297/2021 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Koniecpol. Załącznik do niniejszej uchwały stanowi Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Koniecpol, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 19 ust. 3 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 maja 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że w części wskazanej w petitum zawiadomienia uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy *rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków* – który stosownie do art. 19 ust. 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego.

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu *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.

Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w art. 19 ust. 2 ustawy.

Ustawa w art. 19 ust. 5, ściśle określiła zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Konstrukcja tego przepisu nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera w swojej treści unormowania, które przy uwzględnieniu dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, nie powinny się znaleźć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Rada Miejska w Koniecpolu przepisem § 5 ust. 3 i 4 Regulaminu przewidywała, że:

3. Jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, będącego w posiadaniu Odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo, Odbiorca jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożenia.

4. W przypadku, gdy Odbiorca nie usunie zagrożenia, o którym mowa w ust. 3, pomimo wezwania ze strony Przedsiębiorstwa, ma ono prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia, włącznie z wyłączeniem dostawy wody lub odbioru ścieków.

Z kolei w treści § 8 Regulaminu Rada przyjęła:

1. Wszelkie zmiany faktyczne i prawne skutkujące zmianą treści umowy Odbiorca powinien zgłaszać w Przedsiębiorstwie w ciągu 7 dni.

2. Nie wymaga zmiany umowy zastosowanie przez Przedsiębiorstwo nowej taryfy lub grupy taryfowej.

3. Zmiana okresu rozliczeniowego stanowi zmianę umowy.

4. Przedsiębiorstwo może skrócić okres rozliczeniowy w przypadku niewywiązywania się przez Odbiorcę z terminowego regulowania należności co najmniej dwukrotnie w ciągu roku kalendarzowego.

Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Rada w treści przedmiotowej uchwały nie jest władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy, zwłaszcza, że ustawodawca przepisem art. 6 ust. 3 ustawy wyraźnie wskazał *essentialianegotii* takiej umowy. Zgodnie z treścią ww. przepisu umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;

2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;

3) praw i obowiązków stron umowy;

3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;

4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;

5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;

6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Tym samym należy uznać, że wszelkie przepisy Regulaminu odnoszące się do treści umowy będą wykraczały poza zakres delegacji ustawowej i naruszały określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych.

W ocenie organu nadzoru § 5 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada nałożyła na odbiorcę konkretne obowiązki. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy odbiorcą usług jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Umowa zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 określa prawa i obowiązki stron. Z przepisu tego wynika zatem, iż ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II SA/Gl 1569/19, LEX nr 2822011). Zatem przyjęte przez Radę ww. regulację wkraczającą w treść, która powinna być określona w drodze zawartej między przedsiębiorcą a odbiorcą umowy.

Podobnie regulacje § 8 Regulaminu stanowią nałożenie na odbiorcę obowiązku zgłoszenia w przedsiębiorstwie zmian skutkujących zmianą treści umowy (ust. 1), które to zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 powinny być określone w treści umowy. Ponadto Rada w § 8 ust. 2-4 Regulaminu uchwaliła regulacje dotyczące warunków zmian umowy. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy Rada upoważniona jest do określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów" należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które

muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Regulacje dotyczące zmian umowy odnoszą się do sytuacji, w której już doszło do jej zawarcia, a zatem Rada nie jest upoważniona do ich uchwalania w przedmiotowym Regulaminie, lecz powinny stanowić część zawartej między przedsiębiorcą a odbiorcą umowy.

Reasumując, Rada w treści przedmiotowej uchwały nie jest władna stanowić w zakresie tych kwestii, które podlegają określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy, zatem regulacje § 3 ust. 3 i 4 Regulaminu oraz § 8 Regulaminu należy ocenić, jako podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym istotnie naruszające art. 19 ust. 5 związku z art. 6 ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru również regulacja § 6 ust. 2 pkt 1 Regulaminu w zakresie zwrotu "*lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)*" jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 2 i 6 ustawy. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. II OSK 391/17, opubl. LEX nr 2865119: *Przed wszystkim należy stwierdzić, że podanie numeru PESEL, numeru REGON lub numeru NIP nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody. Określenie, w oparciu o art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane konieczne do zawarcia umowy. Jeżeli właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego przedłoży wniosek o zawarcie umowy o dostarczanie wody lub odbiór ścieków z osobą korzystającą z lokalu w takim budynku wskazując na imię i nazwisko takiej osoby oraz jej adres, to już te dane osobowe powinny umożliwić zawarcie umowy. Domaganie się dodatkowych danych osobowych jak numer PESEL czy NIP nie jest warunkiem koniecznym do zawierania umów na dostawę wody.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że zobowiązanie wnioskodawcy do podania powyższych danych narusza w sposób istotny art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 2 i 6 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Podanie tych numerów nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Określenie w Regulaminie, w oparciu o art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane konieczne do zawarcia takiej umowy. Jeżeli osoba ubiegająca się o jej zawarcie przedłoży wniosek w tym przedmiocie, wskazując imię i nazwisko oraz adres (lub odpowiednio imię i nazwisko oraz adres osoby korzystającej z lokalu), to już te dane osobowe powinny umożliwić podpisanie stosownej.

Dalej, § 17 ust. 1 Regulaminu stanowi, że *dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez Przedsiębiorstwo wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalane przez radę gminy.* Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy Rada w regulaminie określa warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem Rada wypełniła delegację ustawową w sposób nieprawidłowy, bowiem ww. regulacji, odwołując się do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalanych przez radę gminy określiła reguły dostępu do sieci w przyszłości. Odesłanie takie nie mieści się w pojęciu technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz jest nieprecyzyjne. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 14 marca 2018 r., sygn. VIII SA/Wa 896/17, opubl. Lex nr 2464137: *Treścią regulaminu nie może być bowiem określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach.* Reasumując, należy stwierdzić, że § 17 ust. 1 Regulaminu stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/297/2021 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Koniecpol – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz