



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 października 2021 r.

Poz. 6596

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.936.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 października 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/599/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 9 września 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, w części określonej w:

1. § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania: *lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)* załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 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 związku 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”,

2. § 21 w zakresie pkt 1 – pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 września 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXIX/599/2021 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 września 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy).

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu ustawy *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.

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 prawa miejscowego 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. Zakres spraw podlegających unormowaniu w Regulaminie ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem kategoriycznym: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...)*. To prowadzi do wniosku, że treść Regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Zgodnie zaś z tym zakresem powinien on określać jedynie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym zawierać elementy wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 1 – 9 ustawy. Wszystkie one są elementami obligatoryjnymi Regulaminu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, 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.*

W ocenie organu nadzoru, treść § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania: *lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)* załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

3. Wniosek o zawarcie umowy powinien zawierać:

1) imię i nazwisko (lub nazwę) lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) oraz adres zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy.

Wymaga zaznaczenia, że podanie ww. numerów (REGON, NIP) 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 (podmiot) ubiegająca się o jej zawarcie przedłoży wniosek w tym przedmiocie, wskazując imię i nazwisko (nazwę) oraz adres (siedzibę) lub

odpowiednio imię i nazwisko (nazwę) oraz adres osoby (podmiotu) korzystającej z lokalu, to już te dane osobowe powinny umożliwić podpisanie ww. umowy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 391/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: (...) *podanie numeru PESEL, numeru REGON lub numeru NIP nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody. Określenie, w oparciu o art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. 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.*

Regulacja § 21 w zakresie pkt 1 – pkt 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej paragrafie załącznika do uchwały wskazano, że:

§ 21. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej:

- 1) informację o aktualnie obowiązujących taryfach cen i stawek opłat obowiązujących na terenie gminy;*
- 2) ujednolicony tekst Regulaminu;*
- 3) ujednolicony tekst ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. udostępnia wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej informacji - o aktualnie obowiązujących taryfach cen i stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, ujednoliconego tekstu Regulaminu oraz ujednoliconego tekstu ustawy. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany określić standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a nie wskazywać obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych dot. treści i formy udostępniania ww. dokumentów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 2, pkt 8 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Na marginesie, organ nadzoru zaznacza, że powyżej omówione uwagi były już wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 20 sierpnia 2021 r., Nr NPII.4131.1.829.2021, stwierdzającym w całości nieważność uchwały Nr XXVIII/566/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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/OI 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIX/599/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 9 września 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak