



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 stycznia 2022 r.

Poz. 215

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1250.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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 nie ważność**

uchwały Nr PR.0007.160.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Ruda Śląska, w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 zw. z ust. 5 pkt 1, 3, 4, 6 i 9 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 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.160.2021 w sprawie w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Ruda Śląska, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie miasta Ruda Śląska*.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż 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 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.

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 kategoriowym: *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 któregokolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 przekroczone 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.*

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinny się znaleźć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Po pierwsze, Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, zgodnie z którą regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W ocenie organu nadzoru, § 4 pkt 4 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. W wyżej wskazanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

*W zakresie dostarczania wody minimalny poziom usług obejmuje:*

4) dostarczanie wody o odpowiedniej jakości, wolnej od mikroorganizmów chorobotwórczych pasożytów w liczbie stanowiącej potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego oraz substancji w stężeniach stanowiących

*potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, nie wykazującej agresywnych właściwości korozyjnych i spełniającej wymagania mikrobiologiczne i chemiczne, określone w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).*

Powyższa regulacja załącznika do uchwały wskazuje, że Rada Miasta Ruda Śląska nieprawidłowo określiła minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, tj. w zakresie zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody. W § 4 pkt 4 załącznika do uchwały podjęto próbę uregulowania ww. kwestii, jednak uczyniono to poprzez użycie sformułowań niedookreślonych jak: „w liczbie stanowiącej potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego”, „nie wykazujących agresywnych właściwości korozyjnych” oraz poprzez odesłanie do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13 ustawy. Określenie parametrów jakości dostarczanej wody poprzez ww. odesłanie do wymagań określonych w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 13 ustawy, tj. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r., poz. 2294) – należy uznać za niewystarczające. W ocenie organu nadzoru, przez „minimalny poziom usług”, o którym mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, należy rozumieć konkretne parametry tych usług, w tym jakość dostarczanej wody. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych przez minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, należy rozumieć co najmniej ilość dostarczanej wody, ilość odprowadzanych ścieków, ciśnienie wody oraz jej jakość (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op 605/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 896/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 946/17 publ. CBOSA).

Wobec czego Rada Miasta każdorazowo w uchwalanym regulaminie jest obowiązana do samodzielnego określenia poziomu jakościowego wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na jej terenie, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych. Skoro ustawodawca nałożył obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać także wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody.

Nie ma znaczenia, że np. wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, albo że umowa określa ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy). Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok WSA w Szczecinie z 10 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 929/16 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17, publ. CBOSA). I tak zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Bk 879/17: *Określenie "minimalny poziom świadczonych usług" oznacza, że przepisy uchwały w postaci regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków powinny konkretyzować treść regulacji wyższego rzędu, w tym parametry usług (np. jakości wody) powinny być zagwarantowane w regulaminie przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne (np. czystość wody, jej smak, zawartość pierwiastków). Jest to niezwykle istotne, bowiem zgodnie z § 34 uchwały odbiorca usług może złożyć pisemną reklamację w przypadku dostaw wody o jakości niezgodnej z regulaminem. Jak zatem ma złożyć reklamacją co do niezgodności dostarczonych mediów z regulaminem, skoro regulamin minimalnych standardów tych mediów nie określa. Oznacza to, że brak wskazania w regulaminie konkretnego minimalnego poziomu świadczonych usług czyni możliwość złożenia reklamacji niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną. Co więcej, nieprawidłowość realizacji upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 1 polegająca na wskazaniu konkretnych aktów prawnych (rozporządzeń) a nie na określeniu minimalnego poziomu świadczonych usług wynika także i z tego, że wskazanie konkretnych aktów (...) nie uwzględnia ich późniejszych zmian oraz ich uchylecia i zastąpienia nowymi regulacjami.*

Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 364/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zgodnie z którym: (...) *wymagany minimalny poziom jakości wody został określony poprzez przepisy wydane na podstawie art. 13 Ustawy tj. w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. (Dz. U. 2017.2294) w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przepisy te wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, co jednakże nie oznacza jakości wody dostarczanej na terenie gminy, a tym samym brak konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych.*

*Z przepisów ww. rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest zaś określenie w ramach stosownej uchwały, określonych parametrów jakościowych wody, dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakości musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w powyższym rozporządzeniu, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody. Dana gmina może bowiem wprowadzić/ lub nie zastrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania regulaminu, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych. (...). Oczywistym przy tym jest, że przedsiębiorstwo dostarczające odbiorcom wodę, musi prowadzić bieżącą kontrolę jej przydatności do spożycia przez ludzi, a zatem spełnienia przez nią wymogów z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. Brak bowiem spełnienia tych minimalnych norm, prowadziłby do ewentualnych ograniczeń w możliwości dostarczania takiej wody odbiorcom, skoro nie spełniałaby ona określonych w rozporządzeniu norm do spożycia przez ludzi.*

Zaś w wyroku z dnia 14 czerwca 2021 r. (sygn. akt III OSK 3279/21) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Dlatego odpowiednie regulacje stanowiącego regulaminu winny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod ustawowym pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. , WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., o sygn. II SA/Sz 300/18). Jednocześnie zaniechania prawodawczego polegającego na niewypełnieniu u.z.z.w., nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie przepisów u.z.z.w. Ustalenia uchwały podejmowanej w przedmiocie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winny regulować kwestię, o której mowa w u.z.z.w., z uwzględnieniem obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt , LEX, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2018 r., sygn. ). (...) Zauważyć należy, że wymagany minimalny poziom jakości wody został określony poprzez przepisy wydane na podstawie u.z.z.w. tj. w Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2294) w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przepisy te wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, co jednakże nie oznacza jakości wody dostarczanej na terenie gminy, a tym samym braku konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych. Z przepisów ww. rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest zaś określenie w ramach stosownej uchwały, określonych parametrów jakościowych wody, dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakości musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w powyższym rozporządzeniu, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody. Dana gmina może bowiem wprowadzić - lub nie - zastrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania regulaminu, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Ciasna, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Ruda Śląska nieprawidłowo określiła minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, tj. w zakresie zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody, z uwagi na odesłanie do przepisów rozporządzenia oraz użycie sformułowań niedookreślonych, co stanowi istotne naruszenie art. 19

ust. 3 w związku z ust. 5 pkt 1 ustawy i art. 2 Konstytucji RP. Powyżej wskazane naruszenie prawa przesądza o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na jeszcze inne uchybienia w przedmiotowej uchwale.

W § 3 załącznika do uchwały Rada zawarła następującą regulację: - *pozostałym użytym w regulaminie pojęciom należy przypisywać znaczenie, jakie nadają im akty wyższego rzędu, w tym w szczególności ustawa.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie tylko wykracza poza delegację ustawową naruszając hierarchię aktów prawnych ale jednocześnie jest niejasna i nieprecyzyjna. Nie zawiera bowiem odesłania do konkretnych przepisów prawa, konkretnej ustawy, ale bliżej nieokreślonych aktów.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

Wobec powyższego, należy uznać ww. regulację § 3 załącznika do uchwały jako sprzeczną z art. 19 ust. 3 zw. z ust. 5 ustawy oraz art. 2 i art. 7 oraz art. 87 Konstytucji RP.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru, regulacje niejasne i nieprecyzyjne istotnie naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w ww. art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru § 9 ust. 2 oraz § 11 załącznika do uchwały jest spreczny z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej

W treści § 9 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że: *2. Ceny usług, które nie są zawarte w taryfach Przedsiębiorstwo ustala w cenniku, który dostępny jest na stronie internetowej lub w siedzibie Przedsiębiorstwa. Z kolei z § 11 załącznika do uchwały wynika, iż: Odbiorca usług zobowiązany jest do zapłaty faktury w terminie i na zasadach określonych w umowie.*

W ocenie organu nadzoru, wyżej wskazanym regulacjami załącznika do uchwały Rada Miasta przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo. Przepis ustawy dotyczy sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, a nie w cennikach stanowionych przez przedsiębiorstwo. Poza tym delegacja wynikająca z przepisu art. 19 ust. 5 pkt 3 nie stanowi upoważnienia do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków określenia cen usług, które nie są zawarte w taryfach. Jednocześnie podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała w sprawie regulaminu ma charakter aktu prawa miejscowego. Rada ma obowiązek działać ściśle według upoważnienia ustawowego, wobec czego wszelkie regulacje wykraczające poza delegację stanowią istotne naruszenie prawa. Rada nie ma kompetencji do wypowiedzania się w kwestii dot. płatności faktury, nawet poprzez odesłanie w tej kwestii do zawartej umowy. Powyższe nie mieści się w zakresie sposobu rozliczeń. Źródłem praw i obowiązków stron powinna być przede wszystkim umowa, a regulamin winien określać jedynie te kwestie, które zostały wskazane w art. 19 ust. 5 ustawy. Określenie tych elementów przez organ stanowiący gminy w regulaminie stanowi niedozwoloną ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 maja 2021 roku, sygn. akt II SA/Bk 331/21).

Dalej, w treści § 13 ust. 1 załącznika do uchwały, określającymi informacje jakie powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci, Rada Miasta posłużyła się sformułowaniem „co najmniej”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim elementy warunków przyłączenia mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich elementów warunków. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym regulaminie warunków przyłączenia do sieci. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby podmioty, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy warunków przyłączenia do sieci powinny zawierać (por. wyrok z dnia 29 października 2019 r., sygn. II SA/Lu 451/19).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru § 13 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „co najmniej” należy uznać za sprzeczne z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w § 18 ust. 8 załącznika do uchwały o następującym brzmieniu: Odbiorca usług zobowiązany jest zapewnić wykonanie geodezyjnej *inwentaryzacji powykonawczej przyłączy zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa*, należy uznać za sprzeczną z prawem. Powyższe wykracza poza delegację ustawową dotyczącą sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. Rada nie posiada kompetencji do nakładania tego typu obowiązku na odbiorcę usług w regulaminie. A ponadto, Rada odsyła w przedmiotowej regulacji do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, czym dodatkowo narusza art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, przedmiotowa regulacja załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa tj. z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, w ocenie organu nadzoru § 25 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. W przedmiotowej regulacji załącznika do uchwały Rada Miasta Ruda Śląska wskazała: *Uprawnionymi do poboru wody na cele przeciwpożarowe z sieci będącej w posiadaniu Przedsiębiorstwa w szczególności są:*

- 1) oznakowana państwowa straż pożarna,
- 2) oznakowana zakładowa straż pożarna,
- 3) oznakowana ochotnicza straż pożarna.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w warunkach dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, o której mowa w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy. Rada nie posiada kompetencji do określania na mocy przedmiotowego regulaminu podmiotów uprawnionych do poboru wody na cele przeciwpożarowe.

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; opubl. 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 PR.0007.160.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Ruda Śląska, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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**