



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4285

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.507.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/391/23 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz, w części określonej w:

- § 4 pkt 1 i § 5 pkt 1 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazu „PESEL” oraz § 4 pkt 2 i § 5 pkt 2 załącznika do uchwały – w zakresie wyrazów: „REGON, numer NIP”, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 w zw. 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”,
- § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy,
- § 14 pkt 1, 2, 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz przyjęła uchwałę Nr LX/391/23 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *REGULAMIN DOSTARCZANIA WODY NA TERENIE GMINY RADZIECHOWY-WIEPRZ*.

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.

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.*

W ocenie organu nadzoru, treść § 4 pkt 1 i § 5 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „PESEL” oraz § 4 pkt 2 i § 5 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „REGON, numer NIP” jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Wymaga zaznaczenia, że podanie ww. numerów (PESEL, REGON i 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.*

W § 8 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że *Wnioskodawca ubiegający się o przyłączenie do sieci dołącza do wniosku plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.* Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że powyższa regulacja wykracza poza przekazany radzie gminy zakres upoważnienia obejmujący „warunki przyłączenia do sieci” oraz „techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17, CBOSA). Wskazać należy, budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 Prawa budowlanego), do którego należy dołączyć odpowiednio wskazane dokumenty. Zatem ustawodawca określił dokumenty niezbędne do wykonania przyłącza.

Również treść § 14 pkt 1, 2 i 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*W siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego winny być udostępnione wszystkim zainteresowanym:*

- 1) Taryfy aktualnie obowiązujące na terenie Gminy*
- 2) tekst jednolity Regulaminu dostarczania wody obowiązujący na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz,*
- 3) wyniki ostatnio przeprowadzonych analiz jakości wody,*
- 4) aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 Ustawy*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. udostępniania wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej informacji – o taryfach, regulaminie, wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych. 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. Zdaniem organu nadzoru, § 14 pkt 1, 2, 4 załącznika do uchwały nie stanowi wypełnienia upoważnienia ustawowego w zakresie sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Radziechowy-Wieprz w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 4 i 8 ustawy.

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

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/391/23 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Radziechowy-Wieprz – we wskazanej części, 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**