



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 838

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.82.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr L/595/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Toszek”, w części określonej w:

1. § 14 ust. 1 w zakresie sformułowania:

„który powinien zawierać:

1) imię i nazwisko (lub nazwę) wnioskodawcy oraz adres do korespondencji;

2) wskazanie nieruchomości, która ma zostać przyłączona do sieci, poprzez podanie jej położenia (miejscowość, nazwy ulicy i numeru) wraz z podaniem jej numeru księgi wieczystej. W przypadku gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zobowiązana jest podać numer ewidencyjny działki;

3) określenie ilości przewidywanego poboru wody, jej przeznaczenia oraz charakterystyki zużycia wody;

4) wskazanie przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków i ich rodzaju (w przypadku dostawców ścieków przemysłowych, również jakości odprowadzanych ścieków oraz zastosowanych lub planowanych do zastosowania urządzeń podczyszczających);

5) wskazania planowanego terminu rozpoczęcia poboru wody lub dostarczania ścieków;

6) określenie rodzaju podłączenia;

7) datę i podpis osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci”

wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 w związku art. 19a ust. 4 pkt 1-pkt 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”, oraz 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. § 23 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 22 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Toszku przyjęła uchwałę Nr L/595/2022 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Toszek”, dalej jako

„uchwałą”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Toszek*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 19 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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 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 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 w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje (albo w całości w przypadku niewypełnienia kompetencji) (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Treść § 14 ust. 1 w zakresie sformułowania wskazanego w petitum niniejszego zawiadomienia oraz ust. 2 załącznika do uchwały stanowi jednocześnie przekroczenie upoważnienia ustawowego i modyfikację przepisów ustawy, tj. art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku art. 19a ust. 4 pkt 1-pkt 6 oraz art. 7 Konstytucji RP. W kwestionowanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*§ 14. 1. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci składa przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci w formie pisemnej, który powinien zawierać:*

*1) imię i nazwisko (lub nazwę) wnioskodawcy oraz adres do korespondencji;*

*2) wskazanie nieruchomości, która ma zostać przyłączona do sieci, poprzez podanie jej położenia (miejscowość, nazwy ulicy i numeru) wraz z podaniem jej numeru księgi wieczystej. W przypadku gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zobowiązana jest podać numer ewidencyjny działki;*

*3) określenie ilości przewidywanego poboru wody, jej przeznaczenia oraz charakterystyki zużycia wody;*

*4) wskazanie przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków i ich rodzaju (w przypadku dostawców ścieków przemysłowych, również jakości odprowadzanych ścieków oraz zastosowanych lub planowanych do zastosowania urządzeń podczyszczających);*

*5) wskazania planowanego terminu rozpoczęcia poboru wody lub dostarczania ścieków;*

*6) określenie rodzaju podłączenia;*

*7) datę i podpis osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci.*

*2. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej poza wnioskiem winna jest załączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości oraz aktualną mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru, na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany określić wyłącznie warunki przyłączenia do sieci (np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym to przyłączenie ma nastąpić itp.), a nie elementy wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci, które zostały już określone przez ustawodawcę w art. 19a ust. 4 pkt 1-pkt 6 ustawy (tj. elementy wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci – po złożeniu przedmiotowego wniosku przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci – m.in. na podstawie art. 19a ust. 7 ustawy). Wobec powyższego, Rada Miejska nie jest upoważniona do modyfikacji przepisów ustawy (bądź uzupełniania przepisów ustawy), gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Ld 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, § 23 pkt 1-pkt 4 załącznika do uchwały również stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, co następuje, że:

§ 23. *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;*

4) *aktualny tekst wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących posiadaniem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.*

Rada Miejska nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. udostępnia wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie albo na stronie internetowej: informacji o aktualnie obowiązujących taryfach cen i stawek opłat obowiązujących na terenie gminy; ujednoliconego tekstu Regulaminu; ujednoliconego tekstu ustawy; aktualnego tekstu wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, będących w posiadaniu Przedsiębiorstwa. 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.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawodawca już w art. 24e ust. 3 ustawy wskazał, że: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zamieszcza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na swojej stronie internetowej lub udostępnia ją w punktach obsługi klientów.* Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do ponownego nakładania ww. obowiązków na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Po drugie, regulacja § 23 pkt 1 załącznika do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację omawianego art. 24e ust. 3 ustawy. Jak już wyżej wskazano, modyfikacja przepisów ustawy stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również zasygnalizować, że w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 573/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Taką samą wadą dotknięte są też te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w powołanym art. 19 ust. 5 u.z.z.w, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź w rozporządzeniu wykonawczym albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 września 2017 r., w sprawie sygn. akt I OSK 124/17, istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje.* (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 331/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 4 i pkt 8, art. 19a ust. 4 pkt 1-pkt 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.

Jak już wyżej wskazano, omawiane 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/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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr L/595/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Toszek”, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**