



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.829.2021

Katowice, dnia 20 sierpnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

stwierdzam 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, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 19 ust. 1 i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lipca 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVIII/566/2021 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice* (załącznik nr 1 do uchwały), *Parametry wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi dostarczanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. w Gliwicach* (załącznik Nr 2 do uchwały).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lipca 2021 r.

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

Zgodnie z art. 19 ust. 1 – ust. 5 ustawy:

- 1. Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.*
- 2. Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu.*

3. Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

4. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego.

5. 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 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.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich*

adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Organ nadzoru zaznacza, że 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, regulacje przedmiotowej uchwały są niejasne, co stanowi istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Rada Miasta w § 1 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przyjmuje się projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały również wskazano przepis art. 19 ust. 1 ustawy, tj. przepis regulujący procedurę dot. przygotowania projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie przepis 19 ust. 3 ustawy stanowiący dla Rady Miasta podstawę do podjęcia uchwały w sprawie ww. regulaminu.

Natomiast z tytułu uchwały oraz tytułu załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że uchwała dotyczy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie jego projektu.

Wobec powyższego, z treści przedmiotowej uchwały nie można wywieść czy Rada Miasta Gliwice przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, czy projekt tego regulaminu. Ponownie wymaga wskazania, iż z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Zatem Rada Miasta jest obowiązana w podjętej uchwale formułować jej postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie

i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak wykazano wyżej, kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów.

Dodatkowo należy wskazać, iż powyższa kwestia ma istotne znaczenie dla prawidłowego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do odpowiedniej kategorii aktów podejmowanych przez Radę Miasta, tj. do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym, albo do uchwał „zwykłych”, które nie stanowią aktów prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w ww. publikatorze. Na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy wyłącznie uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (a nie uchwała w sprawie projektu tego regulaminu), stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są ogłaszane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 1 i ust. 3 ustawy. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania: *lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)* załącznika Nr 1 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 Nr 1 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 pkt 1 – pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej paragrafie załącznika Nr 1 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;*
- 4) wyniki ostatnio przeprowadzonych analiz jakości wody.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. udostępniania 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, ujednoliconego tekstu ustawy oraz wyników ostatnio przeprowadzonych analiz jakości wody. 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.

Podsumowując, 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.

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/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 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.829.2021

Katowice, 11 sierpnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności 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, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 19 ust. 1 i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lipca 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVIII/566/2021 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice* (załącznik nr 1 do uchwały), *Parametry wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi dostarczanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. w Gliwicach* (załącznik Nr 2 do uchwały).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lipca 2021 r.

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

Zgodnie z art. 19 ust. 1 – ust. 5 ustawy:

1. Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.
2. Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu.
3. Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.
4. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego.
5. 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 któregokolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru zaznacza, że 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, regulacje przedmiotowej uchwały są niejasne, co stanowi istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Rada Miasta w § 1 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przyjmuje się projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały również wskazano przepis art. 19 ust. 1 ustawy, tj. przepis regulujący procedurę dot. przygotowania projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie przepis 19 ust. 3 ustawy stanowiący dla Rady Miasta podstawę do podjęcia uchwały w sprawie ww. regulaminu.

Natomiast z tytułu uchwały oraz tytułu załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że uchwała dotyczy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie jego projektu.

Wobec powyższego, z treści przedmiotowej uchwały nie można wywieść czy Rada Miasta Gliwice przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Gliwice, czy projekt tego regulaminu. Ponownie wymaga wskazania, iż z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Zatem Rada Miasta jest obowiązana w podjętej uchwale formułować jej postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak wykazano wyżej, kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów.

Dodatkowo należy wskazać, iż powyższa kwestia ma istotne znaczenie dla prawidłowego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do odpowiedniej kategorii aktów podejmowanych przez Radę Miasta, tj. do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym, albo do uchwał „zwykłych”, które nie stanowią aktów prawa miejscowego i nie podlegają ogłoszeniu w ww. publikatorze. Na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy wyłącznie uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (a nie uchwała w sprawie projektu tego regulaminu), stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są ogłaszane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 1 i ust. 3 ustawy. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie sformułowania: *lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)* załącznika Nr 1 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 Nr 1 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 pkt 1 – pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej paragrafie załącznika Nr 1 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;*
- 4) *wyniki ostatnio przeprowadzonych analiz jakości wody.*

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, ujednoliczonego tekstu Regulaminu, ujednoliczonego tekstu ustawy oraz wyników ostatnio przeprowadzonych analiz jakości wody. 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.

Podsumowując, 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.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności 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 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 sierpnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego