



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.998.2021

Katowice, dnia 5 listopada 2021 r.

Rada Miejska Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XL/510/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 września 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Czeladź, w części określonej w:

- § 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 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 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 22 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 29 września 2021 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XL/510/2021 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Czeladź, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Czeladź (zwany dalej "Regulaminem")*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 19 ust. 3 i 5 ustawy.

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 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 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 regulacja § 22 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:

§ 22. 1. W siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego winny być udostępnione wszystkim zainteresowanym:

- 1) *aktualnie obowiązujące na terenie gminy taryfy cen i stawek opłat,*
- 2) *tekst jednolity Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,*
- 3) *aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 Ustawy.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dot. udostępniania wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie informacji - o aktualnie obowiązujących na terenie gminy taryfach cen i stawek opłat, tekstu jednolitego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. 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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 8 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie wskazać należy, że regulacja § 8 załącznika do uchwały, w brzmieniu *W przypadku zawinionego uszkodzenia wodomierza głównego, Odbiorca będzie zobowiązany do poniesienia kosztów naprawy lub wymiany zestawu wodomierzowego*, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy. Rada Miejska uprawniona została bowiem do określenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Przepis ten nie daje Radzie Miejskiej uprawnień do regulowania w uchwale sposobu dochodzenia i rozliczania roszczeń z tytułu nieprawidłowego użytkowania urządzeń służących do dostarczania wody lub odprowadzania ścieków. Regulacja zawarta w § 8 załącznika do uchwały stanowi materię umowną, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3, 4 i 6 ustawy prawa i obowiązki stron umowy, procedurę i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymywanie warunków umowy, określa pisemna umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Go 1142/17, publ. CBOSA).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 3 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.

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/510/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 września 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Czeladź - w części określonej w *petitum* jest 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego