



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1093.2021

Katowice, dnia 3 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/247/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lipie - w części określonej w:

- § 3 ust. 3 oraz § 8 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 w zw. z art. 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”, w zw. z 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”,
- § 4 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 w zw. z art. 5 ust. 1a i art. 9 ust. 3 i ustawy,
- § 6 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) – jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 7 ust. 2 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 ustawy w zw. z art. 70 § 2 Kodeksu cywilnego,
- § 15 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” - jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2021 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr XXXIX/247/2021 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lipie. Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały stanowi *Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lipie*, dalej jako „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że w części wskazanej wyżej uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy *rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków* – który stosownie do art. 19 ust. 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego.

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu *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 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. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Tworzone przez Radę Gminy regulacje uchwały powinny zawsze pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP. Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej, a do nich zalicza się także rada gminy, działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliuguje organy władzy publicznej, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/112, LEX nr 1291950). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów, modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, gdzie stwierdził, że: *Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09). Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki)*

w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA).

Przechodząc do treści analizowanej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że w części podjęta została ona z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy w § 3 ust. 3 Regulaminu postanowiła, iż *Umowa określa rodzaj ścieków odprowadzanych przez Odbiorcę oraz dopuszczalny poziom zanieczyszczeń tych ścieków*. Przepis § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada stanowi, że *Nie wymaga zmiany umowy zastosowanie przez Przedsiębiorstwo nowej taryfy lub grupy taryfowej (ust. 1). Przedsiębiorstwo może skrócić okres rozliczeniowy w przypadku co najmniej dwukrotnego w ciągu roku kalendarzowego niewywiązywania się przez Odbiorcę z terminowego regulowania należności (ust. 2)*.

Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Rada w treści przedmiotowej uchwały nie jest jednak władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy, zwłaszcza, że ustawodawca przepisem art. 6 ust. 3 ustawy wyraźnie wskazał essentialia negotii takiej umowy. Zgodnie z treścią ww. przepisu umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18; 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Tym samym należy uznać, że wszelkie przepisy Regulaminu odnoszące się do treści umowy będą wykraczały poza zakres delegacji ustawowej i naruszały określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych. Ponadto należy zaznaczyć, iż z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin określa warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów" należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Należy jednak podkreślić, że przyjęte przez radę gminy warunki i tryb zawierania umów nie mogą naruszać ogólnie obowiązujących przepisów prawa jak i określonej prawem cywilnym zasady swobody kształtowania stosunków umownych.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy w § 7 ust. 2 Regulaminu regulacja, że umowa z nowym Odbiorcą – Konsumentem jest zawierana w siedzibie Przedsiębiorstw – narusza art. 70 § 2 Kodeksu cywilnego wskazującego zasady ustalania miejsca zawarcia umowy, jak również ogranicza zasadę swobody umów, w tym również wyklucza wynikającą z Kodeksu cywilnego oraz z ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta – możliwość zawarcia umowy na odległość. W świetle powyższego należy stwierdzić, że kwestia wymieniona wyżej należy tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych.

W § 4 Regulaminu przyjęto, że *Przedsiębiorstwo prowadzi regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody oraz jakości odprowadzanych ścieków przemysłowych*. Powyższe postanowienie regulaminu stanowi modyfikację art. 5 ust. 1a i art. 9 ust. 3 i ustawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Stosownie zaś do treści art. 9 ust. 3 tej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty

prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił zaś, iż stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

W treści § 15 Regulaminu, wskazując elementy, jakie powinny określać warunki przyłączenia do sieci, Rada posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”. 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 powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci (por. wyrok z dnia 29 października 2019 r., sygn. II SA/Lu 451/19, opubl. LEX nr 3086643).

W tym miejscu należy wskazać na art. 2 Konstytucji RP, z którego 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41). Powyższa regulacja nie spełnia tych warunków, zatem, w ocenie organu nadzoru § 15 Regulaminu w zakresie wyrazów: „w szczególności” należy uznać za sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, treść § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów: „lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) 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 Gminy w § 6 ust. 1 pkt 1 Regulamin wskazała, iż *Wniosek o zawarcie umowy powinien zawierać 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 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.

Wobec powyższego, § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „lub REGON, numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)” jest sprzeczny z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej w *petitum*, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego