



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.507.2021

Katowice, dnia 7 maja 2021 r.

### Rada Miasta Racibórz

#### 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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/422/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Racibórz", w części: § 4 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały, § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *oraz numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)*, pkt 4 w zakresie wyrazów: *ze wskazaniem dokumentu potwierdzającego ten tytuł*, pkt 5 w zakresie sformułowania: *w szczególności*, pkt 6, pkt 10, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 4, § 11 od wyrazów: *który powinien zawierać*: oraz poprzedzającego go przecinka, § 12 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 19 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 2 i 6, art. 19a ust. 1, 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. 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 31 marca 2021 r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XXX/422/2021 w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Racibórz". W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 r.

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

Właściwą podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi przepis art. 19 ust. 3 ustawy – a nie jak Rada Miasta Racibórz wskazała – art. 19 ust. 1 ustawy regulujący kwestię uchwalenia przez radę gminy projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazania go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. 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 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.

Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2 (art. 19 ust. 6 ustawy).

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 powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje 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.

Rada Miasta Racibórz przepisem § 4 ust. 2 -4 załącznika do uchwały przewidziała, że:

*2. Umowa zawierana jest w lokalu Przedsiębiorstwa. Dopuszcza się podpisanie umowy poza lokalem Przedsiębiorstwa, z wyłącznej inicjatywy Przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym spełnieniu odpowiednich warunków jakie mogą być wymagane przez właściwe przepisy prawa. W takim przypadku Odbiorcy przysługuje prawo do odstąpienia od umowy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta.*

*3. Umowa określa szczegółowe obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy oraz warunki usuwania ich awarii.*

*4. Przedsiębiorstwo zawiera umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczona woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.*

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. Z tego też powodu za sprzeczny z prawem należy uznać § 4 ust. 3 załącznika do uchwały.

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 Miasta Racibórz w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały regulacja, że umowa zawierana jest tylko w lokalu Przedsiębiorstwa lub poza lokalem Przedsiębiorstwa, z wyłącznej inicjatywy Przedsiębiorstwa – 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.

Dodatkowo wskazanie przez Radę Miasta prawa do odstąpienia od umowy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta – narusza wynikającą z art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchicznej budowy źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o istnieniu przysługującego z mocy ustawy uprawnienia konsumenta. W świetle powyższego należy stwierdzić, że kwestie wymienione w § 4 ust. 2 zd. 2 załącznika do uchwały należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych.

Ponadto należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 6 ust. 4 ustawy). W związku z powyższym za niedopuszczalną należy uznać regulację § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, która stanowi powielenie powyższej regulacji ustawowej.

Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliguje 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).*

Tymczasem w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Racibórz przyjmując regulacje § 11 i § 12 ust. 1 załącznika do kwestionowanej uchwały znacząco zmodyfikowała przepisy ustawy, czym istotnie naruszyła art. 19a ust. 1 i 2 oraz 4 ustawy.

Przepisem § 12 ust. 1 i 2 załącznika do kwestionowanej uchwały Rada uznała, że: *§ 12. 1. Jeżeli są spełnione warunki techniczne, umożliwiające przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej i/lub wodociągowej, Przedsiębiorstwo w terminie 21 dni od otrzymania prawidłowo wypełnionego wniosku, o którym mowa w § 11 Regulaminu wraz z kompletem załączników, wydaje osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości, dokument pod nazwą „Warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub sieci kanalizacyjnej”.*

*2. W razie braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, Przedsiębiorstwo w terminie 21 dni od otrzymania wniosku, o którym mowa w § 11 Regulaminu, informuje o tym osobę ubiegającą się o przyłączenie, wskazując powody, które uniemożliwiają przyłączenie. W takim przypadku nie wydaje się Warunków technicznych.*

Wskazany przez Radę termin wydania warunków przyłączenia do sieci jest nieprawidłowy. Zgodnie bowiem z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy *na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania, w terminie:*

*1) 21 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej;*

*2) 45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach (ust. 1).*

*W szczególnie uzasadnionych przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może przedłużyć terminy określone w ust. 1, odpowiednio o kolejne 21 albo 45 dni, po uprzednim zawiadomieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci z podaniem uzasadnienia przyczyn tego przedłużenia (ust. 2).*

Z powyższego zestawienia przepisów ustawy oraz kwestionowanej wyraźnie wynika, że regulacje te nie są tożsame, co prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Racibórz kwestionowanym przepisem uchwały dokonała istotnej modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, czym istotnie naruszyła prawo, to jest art. 19 ust. 3 w związku z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku analizy § 11 załącznika do uchwały, którym Rada określiła obligatoryjne elementy wniosku składanego przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci. Do elementów tych zaliczyła:

1) oznaczenie wnioskodawcy (imię i nazwisko lub nazwę), wraz z danymi umożliwiającymi kontakt z wnioskodawcą,

2) adres do korespondencji,

3) adres zamierzonej inwestycji,

4) w przypadku osób prawnych - odpis z właściwego rejestru wskazujący na sposób reprezentacji podmiotu,

5) wskazanie rodzaju i parametrów instalacji odbiorczych,

6) określenie przeznaczenia pobieranej wody,

7) wskazanie rodzaju odprowadzanych ścieków (w przypadku dostawców ścieków przemysłowych wskazanie jakości odprowadzanych ścieków oraz zastosowanych lub planowanych do zastosowania urządzeń podczyszczających),

8) opis nieruchomości, do której będzie dostarczana woda, lub z której będą odprowadzane ścieki, w szczególności określenie jej lokalizacji, powierzchni, sposobu zagospodarowania, a także przeznaczenie,

9) wskazanie planowanego terminu rozpoczęcia poboru wody lub dostarczania ścieków,

10) datę i podpis osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, a w przypadku działania przez pełnomocnika również pisemne pełnomocnictwo.

Tymczasem stosownie do treści art. 19a ust. 4 ustawy wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci zawiera co najmniej:

1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;

2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;

3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;

4) określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;

5) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;

6) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Konstrukcja przepisu art. 19a ust. 4 ustawy tworzy otwarty katalog elementów składających się na treść wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Wskazuje jednak na bezwzględne

minimum, które musi znaleźć się w każdym wniosku. Użyte w nim wyrażenie "co najmniej" zezwala na decydowanie przez organ stanowiący gminy także o innych, nie wymienionych w tym przepisie częściach składowych wniosku. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tworząc swój katalog wymogów formalnych wniosku jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść wniosku.

Tymczasem Rada Miasta Racibórz nie uczyniła zadość powyższemu obowiązkowi. Wskazując na zawartość treściową wniosku, pominęła takie elementy jak:

- adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;
- numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje nieruchomość lub obiekt, który ma zostać przyłączony do sieci,
- informacje o sposobie wykorzystywania nieruchomości, która ma zostać przyłączony do sieci,
- wszelkie informacje dotyczące obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci (Rada sformułowała wymagania dotyczące tylko nieruchomości przyłączanej do sieci, pominęła je w odniesieniu do obiektów przyłączanych do sieci)
- określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;
- określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu (art. 19a ust. 4 pkt 6 ustawy).

Rada Miasta Racibórz, nadając uchwałę charakter prawa miejscowego, była świadoma wymogów, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu. Powinna była zatem przy jej podjęciu kierować się względami przyzwoitej legislacji i zachować szczególną staranność oraz dbałość o treść normatywną aktu. Uchwała powinna normować tę materię w takim zakresie, i w jakim pozwala na to upoważnienie ustawowe i inne przepisy ustawy. Niedopuszczalnym jest zatem, aby regulacje uchwały zawężyły czy ograniczały zakres obowiązywania przepisów ustawy. Tym samym za niezgodne z prawem – to jest z art. 19 ust. 3 w związku z art. 19a ust. 4 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji RP należy uznać unormowanie § 11 załącznika do uchwały od wyrazów: *który powinien zawierać*:

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z art. 19 ust. 3 i 5 w związku z art. 6 ust. 2 i ust. 6 ustawy należy uznać przepis § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania: *oraz numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)*, § 5 ust. 1 pkt 4 w zakresie sformułowania: *ze wskazaniem dokumentu potwierdzającego ten tytuł*, pkt 6, pkt 10, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały. Przepisami tymi Rada Miasta Racibórz przewidziała:

*§ 5. 1. Zawarcie umowy z Odbiorcą następuje po złożeniu przez niego pisemnego wniosku o zawarcie umowy, który powinien zawierać: (...)*

*2) oznaczenie Odbiorcy wraz z danymi umożliwiającymi kontakt, oraz numery PESEL i NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą), (...)*

4) tytuł prawny do nieruchomości jaki posiada Odbiorca, ze wskazaniem dokumentu potwierdzającego ten tytuł bądź wskazanie, że Odbiorca korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, (...)

6) wskazanie rodzaju odprowadzanych ścieków, jeżeli są inne niż bytowe, (...)

10) zgodę na przetwarzanie danych osobowych Odbiorcy przez Przedsiębiorstwo w celu związanym z zawarciem i realizacją umowy, (...)

2. Przedsiębiorstwo może zwrócić się o uzupełnienie danych zawartych we wniosku jeżeli będzie to niezbędne do zawarcia umowy. (...)

§ 6. 1. Umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, po spełnieniu warunków określonych w Ustawie.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 powinien zawierać elementy, o których mowa w § 5 ust. 1 Regulaminu, a ponadto powinien:

4) schemat wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego.

W art. 6 ust. 2 ustawy wprost przesądzono o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dokumentów. Do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki - techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną - w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Ustawa nie wymaga złożenia dodatkowej dokumentacji również w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ust. 6 ustawy. Uchwała rady gminy nie może zatem rozszerzać ustawowego katalogu o dodatkowe obowiązki ani też dodatkowe warunki, od których zawarcie umowy jest uzależnione. Zwłaszcza takie, które wymagają wiedzy specjalistycznej i są trudne do przewidzenia i ustalenia przez przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 14 sierpnia 2018 r. stwierdził: „Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, wykluczając tym samym możliwość gromadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nadmiaru informacji wynikających z dokumentów prywatnych bądź urzędowych.” (sygn. akt II SA/Bk 339/18, LEX nr 2539460., por. także wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1142/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1309/07 - LEX nr 420149, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 391/17). Stąd w sposób istotny organ podejmujący uchwałę naruszył wyżej wymieniony przepis ustawy, wprowadzając nieprzewidziane przez ustawę utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków, poprzez ustanowienie obowiązku przedłożenia informacji, których wykazania ustawa nie wymaga i które nie są uzasadnione w świetle jej przepisów. W świetle powyższego za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 5 ust. 1 i § 6 załącznika do uchwały, w zakresie w którym nakłada na wnioskodawców określenia lub wskazania we wniosku:

- numeru PESEL i NIP,
- dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości,
- rodzaju odprowadzanych ścieków, jeżeli są inne niż bytowe,

- schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego;
- ilości przewidywanego poboru wody, wskazanie przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków

W myśl przytoczonej regulacji art. 6 ust. 2 i 6 ustawy spełnienie warunków w nich określonych jest gwarancją zawarcia umowy. Tym samym Regulamin nie powinien określać dodatkowych obwarowań dla jednej ze stron umowy, powodując tym samym zbędny i nieuprawniony formalizm trybu zawarcia umowy.

W kontekście powyższych rozważań w ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem, to jest z art. 19 ust. 3 i ust. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP i art. 6 ust. 2 i 6 ustawy należy uznać również przepis § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *Przedsiębiorstwo może zwrócić się o uzupełnienie danych zawartych we wniosku jeżeli będzie to niezbędne do zawarcia umowy*. Należy zauważyć, że regulacja ta stwarza możliwość dla Przedsiębiorstwa żądania od wnioskodawcy dostarczenia wszelkich bliżej nieokreślonych danych, co wobec treści art. 6 ust. 2 i 6 ustawy jest niedopuszczalne. Zarzut nieokreśloności prawa – postawić należy także § 5 ust. 1 pkt 5 w zakresie sformułowania: w szczególności. Posłużenie się tym sformułowaniem, stwarza otwarty katalog informacji, których wskazania Przedsiębiorca może domagać się od strony umowy – co należy uznać za sprzeczne z prawem. Również za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 5 ust. 1 pkt 10 załącznika do uchwały, dotyczący wprowadzenia przez Radę Miasta wymogu wyrażenia przez Odbiorcę we wniosku zgody na przetwarzanie jego danych osobowych przez Przedsiębiorstwo w celu związanym z zawarciem i realizacją umowy - w ocenie organu nadzoru do zawarcia takiej regulacji w uchwale organ stanowiący nie jest uprawniony, albowiem nie jest on administratorem danych osobowych.

Zauważyć należy, że w demokratycznym państwie prawnym sposób wykorzystania możliwości prawotwórczych przez organy władzy publicznej nie może być wyrazem ich arbitralnego działania, lecz wynikiem realizacji przydzielonych im uprawnień, wynikających z konkretnego upoważnienia ustawowego. Wymienienie w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego na ostatniej pozycji powoduje, iż wydając przepisy gminne, rada gminy winna uczynić to w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i zawartych w nich upoważnień. Wynika to również z treści art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1069/10 - cbois.nsa.gov.pl). Takie rozumienie systemu prawotwórstwa wyklucza swobodę prawotwórczą, w tym eliminuje zdolność stanowienia aktów normatywnych poza granicami prawa, jak i bez podstawy w jego przepisach oraz normowania materii w sposób sprzeczny z uregulowaniami aktów wyższego rzędu. Zwłaszcza takiego normowania tej materii, w wyniku którego dochodzi do istotnej modyfikacji przepisu aktu wyższego rzędu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/422/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Racibórz", w części: § 4 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały, § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały w zakresie: *oraz numer NIP (o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą)*, pkt 4 w zakresie wyrazów: *ze wskazaniem dokumentu potwierdzającego ten tytuł*, pkt 5 w zakresie wyrazów: *w szczególności*, pkt 6, pkt 10, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 4, § 11 od wyrazów: *który powinien zawierać*., § 12 ust. 1 i 2, załącznika do uchwały, 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