

**UCHWAŁA NR LXI/1293/23  
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 30 marca 2023 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora  
Prokuratury Okręgowej w Katowicach**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259)

**Rada Miasta Katowice  
uchwała:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 7 lutego 2023 roku na uchwałę nr LV/1169/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 października 2022 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Katowice" (Dz.Urz. Woj. Śl. z 2022r., poz. 6903).

§ 2. Faktyczne i prawne argumenty odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Katowice

**Maciej Biskupski**

## Uzasadnienie

Pismem z dnia 7 lutego 2023 r. (wpływ do Urzędu Miasta Katowice dnia 10 lutego 2023 r.) Prokurator Okręgowy w Katowicach (dalej zwany skarżącym) zaskarżył uchwałę Rady Miasta Katowice nr LV/1169/22 z dnia 27 października 2022 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Katowice (Dz.U. Woj. Śl. z 2022 r., poz. 6903) w części tj. w zakresie: § 6, § 7, § 11 ust.1, §12 ust.1 i §15 ust.1 pkt 3 i ust.2. Skarżący domaga się stwierdzenia nieważności ww. przepisów uchwały, jako naruszających prawo w sposób istotny.

Skarżący zarzuca tej uchwale istotne naruszenia prawa tj. art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2020 r., poz. 2028, zwanej dalej: „u.z.z.w.”) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559, zwanej dalej: „u.s.g.”) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w wymienionych wyżej przepisach, polegające na:

1.Zamieszczeniu w § 6 i w § 7 Regulaminu zapisów określających, co powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, podczas gdy jest to materia, której regulacja nie spoczywa na Radzie;

2.Zamieszczeniu w § 11 ust. 1 Regulaminu zapisu, że stosowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne cen i stawek opłat wynikających z nowych, prawidłowo podanych do wiadomości taryf nie wymaga odrębnego informowania odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości;

3.Zamieszczeniu w § 12 ust. 1 Regulaminu zapisu, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura, co stanowi powtórzenie przepisu zawartego § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 roku, w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (Dz. U. z 2022 r., poz. 1074 t.j.);

4.Zamieszczeniu w § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu zapisów, uzależniających dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne;

5.Zamieszczeniu w § 15 ust. 2 Regulaminu zapisu, że poziom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w przyszłości wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, które dostępne są do wglądu w siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

W ocenie organu, zarzuty sformułowane w skardze nie zasługują na uwzględnienie z następujących powodów:

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 zd.1 u.s.g. „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. Z kolei zgodnie z ust. 4 przedmiotowego przepisu „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa”. Z zestawienia przepisów art. 91 ust. 1 oraz art. 91 ust. 4 u.s.g. wyprowadzić można wniosek, że naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny, zaś tylko akt sprzeczny z prawem, a więc naruszający prawo w sposób istotny, jest nieważny - S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018, NSA w wyroku z 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1527/08. W wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi podstawową i najistotniejszą cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność

publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakkolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności (tak wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 2103/17). Skarżący wskazuje, że dokumentem, jaki winien być również uwzględniony przy analizie spornego zagadnienia jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy, która weszła w życie z dniem 1 września 1988 r. Jest ona dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została ona ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. i opublikowana w Dz. U. Nr 124, poz. 607. W szczególności wskazać należy na art. 3 ust. 1 Karty, który definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Nadto art. 4 ust. 2 i 4 wskazuje, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, a kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Natomiast stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Zarzuty sformułowane w skardze nie potwierdzają dopuszczenia się przez Radę Miasta Katowice istotnego naruszenia prawa w opisanym powyżej rozumieniu, a więc takiego, które byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym i rodziło konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

W zakresie pierwszego zarzutu, dotyczącego zamieszczenia w §6 i §7 Regulaminu zapisów wskazujących, jakie elementy powinien określać wniosek, należy podnieść, iż zapis ten nie stanowi naruszenia art.6 ust.2 u.z.z.w. Powołany przepis stanowi, iż cyt. „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy”. Statuuje on zatem wymóg formy pisemnej dla wniosku, zaś rada miasta wskazała istotne elementy tego pisemnego wniosku, których zawarcie gwarantowało będzie jego sprawne załatwienie. Uregulowanie to nie wykracza poza jedyny wymóg ustawowy tj. pisemność wniosku. Nie są to zatem, pomimo takich twierdzeń Prokuratora, żadne dodatkowe warunki co do wniosku, od istnienia których uzależnianoby przyjęcie wniosku do realizacji. Uchwała nie zawiera w swej treści regulacji, która stanowiłaby, że wniosek niezawierający wskazanych elementów zostanie odrzucony, nie będzie realizowany itp. W istocie chodzi jedynie o usprawnienie kontaktów z petentami w zakresie obligatoryjnej formy pisemnej wniosku. Wniosek, który nie może być realizowany ze względu na jego niedostateczną treść będzie przez petenta uzupełniany, w celu umożliwienia jego realizacji.

Istotnym dla sprawy jest również fakt, iż zaskarżone regulacje §6 i §7 Regulaminu znalazły się w nim wskutek opinii organu regulacyjnego. Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art.19 ust. 1 – 6 u.z.z.w. Zgodnie z powołanym artykułem ustawy 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). Postanowieniem z dnia 11.05.2022r. znak sprawy: GL.RZT.71.11.2022.ES Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach, przedstawiając opinię do projektu regulaminu wskazał, że w rozdziale 3 „Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami” nie określono, jakie elementy powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy. Art. 19 ust. 5 u.z.z.w. dopuścił uregulowanie w regulaminie warunków i trybu zawierania umowy. Pojęcie „szczegółowe warunki i tryb zawierania umów” należy w ocenie organu regulacyjnego rozumieć jako określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą być spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Te warunki wskazuje właśnie §6 Regulaminu. Czym innym jest natomiast projektowanie warunków co do treści samej umowy. Takie zapisy wykraczałyby poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w., gdyż treść art. 6 u.z.z.w. określa między innymi, jakie postanowienia musi zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, zawarta między przedsiębiorstwem wodno – kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Należy również podkreślić, że żaden przepis Regulaminu nie wskazuje, ani nie zawiera stwierdzeń, które

upoważniałyby przedsiębiorstwo wodno – kanalizacyjne do odrzucenia wniosku o zawarcie umowy, nie spełniającego warunków określonych w §6 i §7. Jednakże brak we wniosku o zawarcie umowy informacji określonych w §6 i §7 uniemożliwia sporządzenie dla przyszłego odbiorcy usług projektu umowy zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności nie dostarcza informacji niezbędnych do właściwego wykonania ciążących na przedsiębiorstwie obowiązków, umożliwiających dokonanie właściwej taryfikacji świadczonych usług. Zatem ww. paragrafy Regulaminu nie stoją w sprzeczności z przepisami ustawy, wręcz przeciwnie warunkują kompletny przekaz dla mieszkańców Gminy, informujący ich o potrzebie zgromadzenia danych, na podstawie których strony uregulują wzajemnie stosunek prawny. Rada Miasta nie wprowadziła w akcie prawa miejscowego dodatkowych elementów, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji. Jednocześnie Rada Miasta nie zaniechała określenia w Regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami, do czego zobowiązywał ją art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.

W zakresie drugiego i trzeciego zarzutu skargi dotyczących zapisów w §11 ust.1 i §12 ust.1 Regulaminu należy podnieść:

Uchwała winna stanowić kompletny zbiór zasad. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków to akt prawa miejscowego, mający doniosłe znaczenie dla mieszkańców. Nie posiadałby on tej cechy, gdyby w pewnym momencie przerywał logiczny ciąg informacji i odsyłał osobę zainteresowaną do uregulowań zawartych w ustawie. Taki sposób stanowienia aktów prawa miejscowego należałoby uznać za niezrozumiały. Mieszkaniec Katowic powinien móc znaleźć te zasady w jednym dokumencie. W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów innych aktów normatywnych dla zapewnienia czytelności przyjętych regulacji, czy zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Naruszeniem prawa jest bez wątpienia takie stanowienie prawa miejscowego, które jest sprzeczne z normami ustawowymi i które może zostać uznane za istotne. Samo powtórzenie treści przepisu ustawowego nie jest naruszeniem prawa, o ile nie dochodzi przez nie do nadania mu innego znaczenia, niezgodnego z tym, jakie wynika z ustawy (tak wyrok WSA w Gliwicach z 30 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 159/21, niepraw.). Z pewnością w tym przypadku nie doszło do takiego naruszenia.

Prokurator zarzuca przekroczenie delegacji ustawowej polegające na cyt. „Zamieszczenie §11 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały zapisu, że stosowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne cen i stawek opłat wynikających z nowych, prawidłowo podanych do wiadomości taryf nie wymaga odrębnego informowania odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości.” W rzeczywistości zapis §11 ust. 1 Regulaminu brzmi : „Zmiana taryf, w tym wysokości i rodzajów cen i stawek opłat, jak również zmiana grupy taryfowej, do której zaliczony został odbiorca usług, **wymaga** podania taryf do wiadomości publicznej zgodnie z przepisami ustawy.”

Także zapis §12 nie narusza powyższych zasad i nie stanowi powtórzenia uregulowań ustawowych, gdyż §17 ust.1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27.02.2018r. reguluje wyłącznie kwestię terminu regulowania zapłaty przez odbiorcę usług za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki. Natomiast Rada Miasta, zobligowana do ustalenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 3 u.z.z.w., prawidłowo wskazała i przyjęła, że podstawą rozliczenia z odbiorcami usług, a w szczególności ich obciążenia należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo jest faktura. Zastosowane w uchwale zaskarżone przepisy czynią uchwałę aktem prawnym czytelnym i zrozumiałym dla odbiorców, nie zostały w tym zakresie stworzone nowe normy prawne, wykraczające poza kompetencje organu. Regulacje §11 i §12 wypełniają treść, o której mowa w powołanym wyżej przepisie, mają wyłącznie charakter informacyjny i nie naruszają §135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016r., poz. 283) i nie stanowią powtórzeń przepisów ustawowych.

W zakresie czwartego i piątego zarzutu skargi, dotyczących zapisów w §15 ust.1 pkt 3 i §15 ust.2 Regulaminu należy podnieść:

Określenie w Regulaminie, że dostęp do usług wodociągowych uzależniony jest od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne nie reguluje kwestii własnościowych, jak twierdzi organ skarżący, tylko wskazuje warunki techniczne, określające możliwości dostępu do usług wodno – kanalizacyjnych. Warunkiem bowiem bezwzględnym dostępu technicznego jest istnienie w danym miejscu sieci, do której przedsiębiorstwo musi posiadać tytuł prawny, aby mogło wydać warunki przyłączenia do sieci. Zaś budowa sieci wynika właśnie z wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. W świetle art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość

osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Uzasadnionym jest więc ukształtowanie w Regulaminie warunków technicznych dostępu do sieci z posiadaniem tytułu prawnego do urządzeń i obowiązującym na terenie gminy wieloletnim planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych. Dopiero uwzględnione całościowo zaskarżone przepisy wraz z pozostałymi przepisami rozdziału 6 Regulaminu, wypełniają obowiązek określenia warunków technicznych, określających możliwość dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych. Przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne, których budowę zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w.), choć nie jest elementem sieci, musi ostatecznie zostać do niej podłączone, aby mogła być dostarczona woda do nieruchomości i odprowadzone z niej ścieki. W przypadku braku kompatybilności sieci i przyłącza, odbiorca nie będzie mógł korzystać z sieci wodociągowo – kanalizacyjnej przedsiębiorstwa. Uchwała nie zawiera więc przesłanek stanowiących przeszkodę w dostępie do usług wodociągowo – kanalizacyjnych, zaś art. 19 u.z.z.w. ustawy nie zabrania ustalania warunków technicznych dostępu do usług z uwzględnieniem zapisów art. 21 u.z.z.w. ustawy skoro ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne obowiązek opracowania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji. Obowiązek ten winien być spełniony nie tylko do urządzeń będących własnością przedsiębiorstwa, lecz także do urządzeń, z których przedsiębiorstwo korzysta na podstawie innych tytułów prawnych, przy czym uprawnienie przedsiębiorstwa do urządzeń może mieć charakter prawnorzeczowy, jak i charakter obligacyjny.

Podsumowując, należy wskazać, iż podjęta uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Wobec powyższego skarga Prokuratora jest niezasadna.

Skarga i odpowiedź na skargę zostały przesłane do sądu w dniu 3.03.2023 r., natomiast stosowna uchwała Rady Miasta Katowice w sprawie przekazania skargi zostanie przekazana bezzwłocznie po jej podjęciu na sesji w dniu 30 marca 2023 roku.

Mając na uwadze powyżej podane względy podjęcie uchwały jest w pełni uzasadnione.



## DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

### Dane podpisywanego dokumentu

|                         |                                                                                                                                 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Typ dokumentu           | Uchwała                                                                                                                         |
| Numer dokumentu         | LXI/1293/23                                                                                                                     |
| Data dokumentu          | 2023-03-30                                                                                                                      |
| Organ wydający          | Rada Miasta Katowice                                                                                                            |
| Przedmiot regulacji     | w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach |
| Identyfikator dokumentu | ED858F98-7236-4A2F-9DFB-BDA7AC6DF35F                                                                                            |

### Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

|                       |                                                                                 |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Podpis:</b>        |                                                                                 |
| Sygnatura             | Signature-2072529589                                                            |
| Numer seryjny         | 2BAC0D5BC3EB6738EB9852FAA21D0EC46ECC1F98                                        |
| Osoba podpisująca     | Maciej Biskupski                                                                |
| Instytucja            | Urząd Miasta Katowice                                                           |
| Kraj                  | PL                                                                              |
| Data złożenia podpisu | 30.03.2023 14:00:00                                                             |
| Zakres podpisu        | Cały dokument                                                                   |
| Wystawca certyfikatu  | VATPL-5260300517 COPE SZAFIR - Kwalifikowany Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. PL |