

z dnia 01.03.2018r.
sygn. akt II SA/Sz 6/18
jest prawomocny(ę)
od dnia 19.04.2018r.

ODPIS



WYROK

URZĄD MIEJSKI
w Mirosławcu
Brama Mirosławca 10
Wyr. 28.05.2018
3965
Załącznik 1

podpis sędziego
Kuligowska

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Arkadiusz Windak
Sędziowie	Sędzia WSA Barbara Gebel (spr.), Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczak-Meder
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Katarzyna Skrzetuska-Gajos

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 marca 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wałczu
na uchwałę Rady Miejskiej w Mirosławcu
z dnia 30 stycznia 2006 r. nr XLI/223
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Anita Jatoszyńska

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wałczu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na uchwałę nr XLI/223/2006 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2006 r., Nr 39, poz. 5679).

Uchwale tej zarzucił:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj. w Dz. U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, poprzez brak faktycznego określenia w treści § 3 i § 4 regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody oraz minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków, poprzez odesłanie w tym zakresie do treści zawieranej z odbiorcą usług umowy oraz warunków technicznych przyłączenia;
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez wadliwe sformułowanie treści tytułu rozdziału III „Zawieranie i rozwiązywanie umów” regulaminu, podczas, gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania warunków i trybu rozwiązywania umów z odbiorcami w treści regulaminu;
- 3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 6 ustawy, poprzez wadliwe sformułowanie treści § 9 ust. 1 regulaminu, uzależniającego zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym od uznania przedsiębiorstwa, przy czym w regulaminie nie określono przesłanek od jakich spełnienia uzależnione jest zawarcie takiej umowy;
- 4) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 2 pkt 9 oraz art. 22 ust. 2 ustawy, poprzez uzależnienie treścią przepisu § 31 regulaminu dostaw wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy „pomiędzy gminą przedsiębiorstwem a jednostką straży pożarnej”;

Wobec powyższego Prokurator Rejonowy w Wałczu wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLI/223/2006 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków - w całości - jako sprzecznej z prawem

oraz stwierdzenie, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator stwierdził, że powyższy akt w zakresie treści powołanych wyżej postanowień regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków niezgodny jest z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności wobec sprzeczności treści jego postanowień z normami ustawy, na podstawie której został wydany.

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne (w całości lub w części). W tezie 1 wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 listopada 2007 r. wydanego w sprawie o sygn. akt IV SA/G1 928/07, skład orzekający podkreślił, iż dla stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia wystarczy istotne naruszenie prawa (oczywiste i bezpośrednie), nie jest zaś konieczne - rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 K.p.a., ale również nie wystarcza naruszenie nieistotne.

O charakterze zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego przesądza normatywna treść art. 19 ust. 1 zd. 2 ustawy 1 ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Na mocy art. 19 ust. 1 powołanej ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który z mocy prawa posiada charakter aktu prawa miejscowego.

Wytyczne co do zakresu normatywnej treści tego aktu prawa miejscowego zawarte są w treści art. 19 ust. 2 ustawy. Zgodnie z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) postanowienia regulaminu nie powinny powtarzać postanowień ustawy, ani innych aktów normatywnych. Oczwistym jest również, iż postanowienia regulaminu nie mogą być sprzeczne z innymi postanowieniami przedmiotowej ustawy.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pojęcie „minimalnego poziomu usług” nie zostało w ustawie zdefiniowane, tym niemniej, biorąc pod uwagę istotę

i charakter usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, należy przyjąć, iż poziom ten powinny określać konkretne parametry - co najmniej w zakresie minimalnego ciśnienia dostarczanej wody oraz minimalnej ilości dostarczanej wody i minimalnej ilości odprowadzanych ścieków. Problematyka ta była przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. W tym miejscu przytoczyć należy pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Go 432/06, zgodnie z którym z ww. przepisu „(...) wynika wprost, że już w treści regulaminu winny być pomieszczone uregulowania, z których winny wynikać parametry dotyczące minimalnego poziomu usług. (...)” Zgodnie z ww. orzeczeniem odesłanie w zakresie ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków, minimalnego ciśnienia, czyli - w zakresie minimalnego poziomu usług - do treści umowy „(...) nie stanowi spełnienia dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, a tym samym regulamin nie zawiera obligatoryjnego elementu, o którym mowa w tym przepisie.” Powyższe rozważania zachowują pełną aktualność w przypadku treści regulaminu ustanowionego zaskarżoną uchwałą i sprawiają, iż akt ten nie może się ostać w obrocie prawnym.

Po drugie podkreślić należy, iż pomimo jednoznacznej treści art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, upoważniającej organ jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania przepisami regulaminu szczegółowych warunków w zakresie trybu zawierania umów z odbiorcami usług, nie upoważniającej tym samym organu do regulowania kwestii rozwiązywania umów z odbiorcami, rozdział III regulaminu zatytułowany został „Zawieranie i rozwiązywanie umów”, podczas gdy - i słusznie - nie zawiera on żadnych norm w zakresie warunków i trybu rozwiązywania umów.

W rozdziale III zawarto nadto przepis § 9 ust. 1 regulaminu, którego treść - „Umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego” - sugeruje jakoby zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym miało być uzależnione od uznania przedsiębiorstwa, przy czym w regulaminie nie określono przesłanek, od których spełnienia uzależnione jest zawarcie umowy. Taka regulacja sprzeczna jest z treścią art. 6 ust. 6 ustawy, która przewiduje, iż przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zawiera umowę z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym w przypadku złożenia przez właściciela lub zarządcę budynku wniosku w tym zakresie (pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w pkt 1-7 powyższego przepisu). Sformułowania zawarte w ustawie jednoznacznie wskazują, iż zawarcie umowy w takim przypadku jest

obowiązkiem przedsiębiorstwa, nie zaś wyrazem jego arbitralnej decyzji. Kwestia zgodności z prawem analogicznych unormowań również znalazła wyraz w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r., w treści którego wyrażono pogląd o niedopuszczalności uzależniania zawarcia umowy od uznania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Nadto w treści § 31 zaskarżonego regulaminu zawarto unormowania uzależniające dostawę wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy „pomiędzy gminą przedsiębiorstwem a jednostką straży pożarnej”. Prokurator podkreślił, że treść ww. jednostki redakcyjnej (brak przecinka) została sformułowana w sposób budzący wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście warunkiem dostaw jest zawarcie umowy multilateralnej pomiędzy wszystkimi trzema podmiotami wskazanymi w treści tego przepisu, czy też któryś z podmiotów (gmina lub przedsiębiorstwo) został ujęty w ww. normie w wyniku niedopatrzenia uchwałodawcy.

Niezależnie od powyższej wady ww. unormowania, podkreślić należy, iż zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe powinny być określone postanowieniami zaskarżonego regulaminu, nie zaś odsyłać w ww. zakresie do treści zawieranej przez gminę umowy. Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 2 ustawy za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie. Uznać zatem należy, iż kwestia wysokości należności za pobraną na te cele wodę została uregulowana wprost w ustawie, natomiast pozostałe kwestie związane z warunkami dostarczania wody na cele przeciwpożarowe winny zostać określone bezpośrednio w regulaminie - nie odsyłając w tym zakresie do postanowień umów zawieranych z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jako dostawcą wody na cele przeciwpożarowe a innymi podmiotami.

Prokurator podniósł także, iż sposób odwołania się w treści § 2 pkt 5 zaskarżonego regulaminu do treści art. 2 pkt 19 ustawy wydaje się sprzeczny z postanowieniami § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, albowiem definicję legalną „wodomierza głównego” zawiera powołany przepis ustawy, stąd brak jest jakichkolwiek podstaw by odrębnie definiować to pojęcie na poziomie aktu wykonawczego, jak też podstaw do tego, by powtarzać definicję legalną tegoż pojęcia na gruncie aktu normatywnego niższego rzędu.

Zastrzeżenia w ww. zakresie budzi również wprowadzenie w treści aktu normatywnego niższego rzędu pojęć „odbiorca” oraz „przedsiębiorstwo”, poprzez

odwołanie się do tożsamyh znaczeniowo pojęć „odbiorcy usług” „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”, których definicje legalne zostały zawarte w akcie rangi ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Mirosławcu wniosła o:

1. Oddalenie skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Wałczu w całości.
2. Przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela zaskarżonego organu lub jego pełnomocnika.

Stwierdziła, że organ nadzoru nie kwestionował prawidłowości zapisów zaskarżonej uchwały. W ocenie organu, skarga winna zostać oddalona, gdyż zarzuty skarżącego są niezgodne ze stanem faktycznym i prawnym sprawy.

Według organu, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 K.p.a. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów skarżącego organ stwierdził:

Zarzut naruszenia art. 19 ust.2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przez zapis § 3 i § 4 regulaminu jest

nieuzasadniony. Analiza przytoczonych powyżej przepisów § 3 i § 4 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Mirosławcu - zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy - określiła w zaskarżonej uchwale minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo na co wskazuje użyty w § 4 regulaminu zwrot „w szczególności” wskazujący jedynie na przykładowe wymienienie świadczonych usług, których zakres jest doprecyzowany szczegółowo w zawieranej przez strony umowie do której odsyła § 3 regulaminu.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy umowa taka zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, a także okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Zapis § 3 i 4 regulaminu stanowi czytelną i niezbędną informację dla adresata, że wzajemne prawa i obowiązki pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług będzie określała umowa.

Rozdział III regulaminu „Zawieranie i rozwiązywanie umów” jest częścią aktu prawa miejscowego, którego zapisy wynikają z zasad ogólnych regulujących stosunki cywilnoprawne pomiędzy stronami umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Wobec powyższego zarzut naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków „poprzez wadliwe sformułowanie treści tytułu Rozdziału III...” jest nieuzasadniony.

Odnosnie naruszenia prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 6 ustawy, poprzez wadliwe sformułowanie treści § 9 ust. 1 regulaminu. Zarzut jest nieuzasadniony. Organ wskazał, że szczegółowy tryb zawierania oraz elementy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków regulują przepisy art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy regulamin powinien określać warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe co też zostało zawarte w Rozdziale IX (błędnie oznaczonym jako VIII) „Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe” natomiast zapis § 31 regulaminu wskazujący na zawarcie umowy ma

jedynie na celu ustalenie szczegółowych postanowień dotyczących dostawy wody na ten cel, jak uczynił to ustawodawca w przepisie art. 6 ustawy, który odnosi się do odbiorców usług. Z powyższych względów zarzut naruszenia art. 19 ust. 2 pkt 9 oraz art. 22 pkt 2 ustawy, poprzez treść § 31 regulaminu, jest nieuzasadniony.

Odnośnie zarzutu dotyczącego treści § 2 pkt 5 regulaminu odwołującego się do treści przepisu art. 2 pkt 19 ustawy organ wyjaśnił, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym prezentowany jest pogląd, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06, w którym wskazano, że niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały. Nie można bowiem tracić z oczu okoliczności, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91). Dlatego też uznać należy za dopuszczalne przytoczenie w uchwale rady gminy określonych zapisów ustawowych i odwoływanie się do nich, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Z powyższych względów zarzut naruszenia przez § 2 pkt 5 regulaminu § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” jest nieuzasadniony.

Jedynie na marginesie organ poinformował, że ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180) zmienione zostały zapisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, m.in. w zakresie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nowe regulacje obowiązują od 12 grudnia 2017 r. w związku z powyższym w gminie Mirosławiec trwają prace nad przygotowaniem i uchwaleniem nowego regulaminu, który będzie uwzględniał nowe regulacje ustawowe, jak również dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tym zakresie.

W dniu 1 marca 2018 r. uczestniczący w rozprawie w imieniu skarżącego Prokurator Prokuratury Regionalnej w Szczecinie podtrzymał skargę, wycofując jednocześnie zarzut zawarty w jej punkcie 2. Ponadto wskazał, że przepisy regulaminu nie wypełniają delegacji ustawowej - art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym

zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków. Ponadto stwierdził, że również inne przepisy regulaminu wydano z przekroczeniem delegacji ustawowej:

- § 11, § 23, § 26, § 27 ust. 2, który zawiera treści o charakterze informacyjnym, a nie normatywnym,
- § 33, 10 i § 16, które wkraczają w kwestie cywilno-prawne, § 6 (vide: art.58 i 353¹ K.c.),
- § 13 ust. 1, który jest powtórzeniem art. 27 ust. 1 ustawy,
- § 14, który jest powtórzeniem art. 27 ust. 4 i 5,
- § 32 zd. 2, który jest powtórzeniem art. 22 pkt 2 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, będące aktami prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanego wyżej kryterium legalności sąd uznał, iż skarga winna być uwzględniona, bowiem podejmując zaskarżoną uchwałę organ w sposób istotny naruszył prawo.

Z art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017r. poz. 1875 ze zm.) wynika, iż uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, między innymi, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały,

naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Powyższa zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 729). O ile powołanie w uchwale art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, jako normy ogólnokompetencyjnej (Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy), należy uznać za prawidłowe, o tyle już przywołanie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 729), jest nieprawidłowe. Powyższa ustawa dokonywała bowiem, między innymi, zmiany art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, natomiast jej art. 4 ust. 1 stanowił, że: „W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracuje i przedłoży radzie gminy do zatwierdzenia projekt regulaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Prawidłowo określoną podstawę podjęcia uchwały winien stanowić art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy „rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (...). Regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Ust. 2 tego artykułu określa elementy treści regulaminu, wskazując, że powinien on określać 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) szczegółowe 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) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne 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, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Powołany przepis stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie

legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprowadzają odnośną materię wskazaną w powołanym art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

Podzielić należy stanowisko skarżącego Prokuratora, co do tego, że skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków. Odesłanie w tym zakresie do postanowień umów zawieranych z odbiorcą usług oraz warunków technicznych przyłączenia nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej. Ponadto powtórzenie w regulaminie treści art. 5, art. 15 ust. 3 ustawy również nie stanowi wykonania ustawowego obowiązku. Wskazany zarzut zasługiwał zatem na uwzględnienie, bowiem treść § 3 i § 4 ust. 1 i 2 uchwały nie stanowi realizacji ciężących na radzie gminy obowiązków, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. W § 5 regulaminu znajdującym się także w rozdziale II zatytułowanym „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków” wskazano z kolei na obowiązki odbiorców usług związane z korzystaniem z urządzeń w sposób niepowodujący pogarszania jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, co stanowi poniekąd powtórzenie treści art. 5 ust. 2 ustawy – jednakże uszczegółowione i rozszerzone. Z pewnością trudno jest § 5 uchwały zaliczyć do przepisów ustalających „minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo”. Tym samym § 5 regulaminu nie jest wykonaniem delegacji ustawowej.

W rozdziale III regulaminu „Zawieranie i rozwiązywanie umów” poszczególne paragrafy sprowadzają się w zasadzie do powtórzenia obowiązujących przepisów ustaw: ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 6 ust. 3, 4, 6, 6a, 7), Kodeksu cywilnego (art. 58 i 353¹). Dodać należy, że niektóre z nich zmieniają treść przepisów ustawy, bądź też cytują zapisy ustawowe w niepełnym zakresie, tym samym myląc odbiorców, czy uregulowanie ma charakter ustawowy, czy regulaminowy (§ 7-10). I tak w § 7 do powtórnego art. 6 ust. 4 ustawy dodano wymóg spełnienia warunków technicznych, został on rozbity na dwa ustępy, a do ust. 2 § 7

dodany został akapit „po uprawdopodobnieniu faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”. Ustawa nie formułuje pod tym względem ograniczenia wskazanego w § 7 ust. 2 regulaminu – więc w tym zapisie przekroczona została delegacja ustawowa.

Z § 19 ust. 2 pkt 2 wynika, że regulamin określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. 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. Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące (art. 6 ust. 3 ustawy):

- 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.

W tym kontekście należy stwierdzić, że wszystkie kwestie wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych, przy czym zawartość umowy ustawodawca uregulował w sposób wyczerpujący.

Pod pojęciem „szczegółowe warunki i tryb zawierania umów” należy, w ocenie sądu, rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Tym samym należało uznać, że zapisy odnoszące się do treści umowy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej (§). Podobna uwaga dotyczy § 11 regulaminu.

Zgodzić się należy także ze skarżącym, że sformułowanie § 9 ust. 1 regulaminu: „Umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego” oprócz tego, że jest częściowym powtórzeniem art. 6 ust. 6, to także w sposób istotny narusza określone w nim zasady zawierania umów pomiędzy przedsiębiorstwem, a odbiorcą usług. Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, jeżeli spełnione zostaną warunki

określone w tym przepisie. Tymczasem w regulaminie Rada Miejska w Mirosławcu przyznała prawo uzależniania zawarcia umowy od uznania przedsiębiorstwa, co jest sprzeczne z art. 6 ust. 2 ustawy. Ponadto § 11 ma charakter informacyjny, a nie normatywny.

Rozdział IV regulaminu został zatytułowany: „Sposoby rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach”. Tytuł ten jest zbieżny z ustawową delegacją zawartą w art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy.

W rozdziale tym:

- § 12 jest powtórzeniem art. 26 ust.1 ustawy,
- § 13 ust.1 stanowi niepełne powtórzenie art. 27 ust. 1 ustawy,
- § 14 ust. 1 jest powtórzeniem art. 27 ust. 4 ustawy, a ust. 2 częściowym powtórzeniem art. 27 ust. 6 ustawy i § 16 ust. 4, obowiązującego w dacie podejmowania uchwały, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2002 r. Nr 26, poz. 257),
- § 15 ust. 1 częściowym powtórzeniem art. 27 ust. 6 ustawy,
- § 16 ust. 2 i 17 są powtórzeniem § 17 ust.1 i 2 ww. rozporządzenia, a ponadto takie zapisy winny znaleźć się w umowie.

Kolejny rozdział V został zatytułowany :”Warunki przyłączenia do sieci oraz odbiór przyłącza”. W § 18 ust. 3, § 21 ust. 4 i § 22 regulaminu określono ten sam wymóg uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej, z tym, że § 22 ma nieco szerszy zakres. Zdaniem sądu, takie zapisy są zbędne i mylące odbiorców usług. Ponadto w świetle ustawy w regulaminie winny być określone oprócz warunków przyłączenia do sieci, także techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych i sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wykonanego przyłącza.

W § 20 ust. 2 pkt 1 regulaminu wskazano, że do wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej osoba ubiegająca o przyłączenie winna załączyć „dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości”. Zdaniem sądu, nałożenie takiego obowiązku jest nieuprawnione. Skoro bowiem 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) to również

osoba ubiegająca się o przyłączenie nie musi legitymować się przedsiębiorstwu tytułem prawnym do nieruchomości. Dodać należy, że wystarczające jest w tym zakresie oświadczenie wnioskodawcy.

W § 23 ust. 1 powtórzono częściowo art. 8 ust. 1 ustawy, zaś w ust. 2 powtórzono zapis art.15 ust. 4 ustawy. Należy zauważyć, że art.15 ust. 4 ustawy brzmi: „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, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.” Ustawodawca położył więc nacisk na obowiązek przyłączenia leżący na przedsiębiorstwie, natomiast Rada Miejska w Mirosławcu główny nacisk położyła na możliwość odmowy przyłączenia do sieci, co z pewnością rozmija się z duchem ustawy.

„Możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” to tytuł rozdziału VI regulaminu, w którym został ujęty jedynie § 26, zawierający wyłącznie treści o charakterze informacyjnym, nie zaś o charakterze normatywnym.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy w treści regulaminu winny się znaleźć standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. W regulaminie w tym zakresie zawarto dwa rozdziały – VII i VIII, składające się łącznie z 3 paragrafów. Pomimo jednak szumnych tytułów rozdziałów przepisy w nich zamieszczone, w ocenie sądu, nie do końca wypełniają ustawową delegację, w szczególności w zakresie dotyczącym informacji o zakłóceniach w dostawie i odprowadzaniu ścieków.

Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe (rozdział VIII) zostały uregulowane w § 30-32. W § 31 stwierdzono, że zapewnienie dostaw wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. W ocenie sądu, trudno sobie wyobrazić sens zawarcia takiej umowy trójstronnej skoro straż pożarna może korzystać z wszystkich hydrantów zainstalowanych na sieci wodociągowej (§ 30), ilość wody pobranej na cele przeciwpożarowe może być określona dopiero po fakcie ugaszenia pożaru (nie da się przewidzieć ani ilości pożarów, ani ilości zużytej wody), a ponadto zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe. Z pewnością powtórzenie treści art. 22 pkt 2 ustawy w zdaniu drugim § 32 jest istotnym naruszeniem przepisu ustawy.

Sąd podziela również zarzuty skargi dotyczące wadliwości § 33 regulaminu. W przepisie tym zawarte zostało zastrzeżenie, że „w sprawach nie objętych regulaminem, obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz.747 ze zm.) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy”. Należy uznać, że powyższy zapis uchwały narusza art. 87 Konstytucji. Uchwała zastrzega bowiem, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom regulaminu przed ustawą. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Niezgodne zatem z Konstytucją jest stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. powołany wyżej wyrok WSA we Wrocławiu, z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06).

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia, tak art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i innych przepisów tej ustawy oraz przepisów wykonawczych do niej, polegające na powtarzaniu treści zapisów ustawy lub rozporządzenia, w tym w brzmieniu niekompletnym bądź zmienionym, czy też przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Anita Jatożyńska