



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2012 r.

Poz. 2970

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 128/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Ireneusz Dukiel
Sędziowie Sędzia WSA	- Anna Siedlecka
Sędzia NSA	- Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Protokolant	- Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 17 listopada 2011 r. nr XVIII/349/11  
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4, § 9 pkt. 6, § 10 pkt. 16, § 23 załącznika do zaskarżonej uchwały;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt.I;**
- IV. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 17 listopada 2011r. Rada Miejska Wrocławia podjęła, na podstawie 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.) w związku z art. 19 ust.1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2006r., Nr 123, poz. 858 ze zm.) - uchwałę Nr XVIII/349/11 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na ww. uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zażądał stwierdzenia nieważności § 2 ust.1 we fragmencie: „pisemny”, § 4 ust.4, § 9 pkt.6, § 10 pkt.16 i § 23 załącznika do przedmiotowej uchwały oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż w toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził, podjęcie jej załącznika w zakresie:

- § 2 ust. 1 we fragmencie: „pisemny” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - zwaną dalej ustawą,
- § 4 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 4 ustawy,
- § 9 pkt 6 z istotnym naruszeniem art. 12 w zw. z art. 18 pkt 4 i art. 18e ust. 1 ustawy,
- § 10 pkt 16 z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 3 pkt 3a w zw. z art. 7 pkt 6 ustawy,
- § 23 z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 783 ze zm.).

Organ nadzoru stwierdził, że w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały czytamy: „Przyszły Odbiorca Usług, w celu przyłączenia do sieci, powinien złożyć w siedzibie Przedsiębiorstwa pisemny wniosek o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 4 ustawy: „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”. Ustawa nie wymaga zatem pisemnej formy wniosku o przyłączenie do sieci. Jedynymi warunkami przyłączenia do sieci są: spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie oraz istnienie technicznych możliwości świadczenia usług. Ustawodawca wymaga pisemnego wniosku tylko w odniesieniu do umowy, zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy 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.

W dalszej części skargi, organ nadzoru wskazał, że wedle § 4 ust. 4 uchwały: „Z wnioskiem, o którym mowa w ust. 3 może wystąpić Przyszły odbiorca usług posiadający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci. W uzasadnionych przypadkach, Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie do sieci Przyszłego odbiorcy usług korzystającego z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”. Organ podkreślił przy tym, że z art. 6 ust. 4 ustawy wynika, iż umowa 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. Ustawodawca przewidział zatem możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, nie uzależniając tej możliwości od zgody przedsiębiorstwa. A contrario należy zwrócić uwagę na treść art. 6 ust. 7, w którym ustawa uzależnia możliwość zawarcia umowy bezpośrednio z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w art. 6 ust. 6, od zgody przedsiębiorstwa. Tym samym wprowadzając wymóg zgody przedsiębiorstwa na zawarcie umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym Rada Miejska dokonała modyfikacji art. 6 ust. 4 ustawy.

Ponadto wskazano, iż niezależnie od prawidłowego wskazania zdania pierwszego § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy został określony w cytowanym art. 6 ust. 4 ustawy, stąd Rada w ramach kompetencji z art. 19 ust. 1 ustawy nie jest upoważniona do stanowienia w tej materii. W związku z powyższym stwierdzenia nieważności wymaga cały § 4 ust. 4 załącznika do uchwały.

Dalej organ nadzoru stwierdził, że w § 9 pkt 6 załącznika do uchwały wśród obowiązków przedsiębiorstwa wymieniono regularne raz na kwartał, na podstawie badań własnych, informowanie Prezydenta Miasta o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Jak zaś stanowi art. 12 ustawy: „ 1. Nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na zasadach określonych w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. 2. Każdy materiał i wyrób używany do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia [przez ludzi powinien posiadać pozytywną ocenę higieniczną państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. 3. Zastosowanie nowych technologii uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wymaga zgody państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. 4. Badanie pobranych próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi mogą wykonywać laboratoria Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub inne laboratoria o udokumentowanym systemie jakości prowadzonych badań wody, zatwierdzonym przez Państwową Inspekcję Sanitarną. 5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi”.

Zdaniem Wojewody, ustawa wskazuje na organy sprawujące nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a nadto wskazuje, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Ustawa nie reguluje przy tym sposobu, w jaki wójt ma uzyskać stosowne informacje od przedsiębiorstw działających na terenie gminy celem ich podania do publicznej wiadomości.

Działalność polegająca na świadczeniu usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków może być prowadzona bądź to przez przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, bądź przez gminne jednostki organizacyjne (art. 2 pkt 4 ustawy).

Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy: „Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji.”. Elementy zezwolenia określone zostały w art. 18 ustawy, w którego pkt 4 czytamy, że zezwolenie powinno zawierać m.in. wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Ponadto wedle art. 18e ust. 1 ustawy Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem.

Przedmiotowy obowiązek obciążający przedsiębiorstwo powinien zatem zostać sprecyzowany w zezwoleniu na prowadzenie działalności. W przypadku zaś, gdy działalność prowadzi gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i zezwolenie nie jest udzielane, organ wykonawczy gminy powinien korzystać z ogólnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych przysługujących mu na podstawie ustawy samorządowej.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest wprowadzanie obowiązku w tym zakresie w drodze regulaminu wydawanego na mocy art. 19 ust. 1 ustawy. Innymi słowy to nie regulamin, a zezwolenie jest aktem, w którym może być nałożony taki obowiązek.

Jak zaś postanowiono w § 10 pkt 16 załącznika do uchwały, odbiorca usług ma obowiązek niezwłocznego usuwania awarii na przyłączy wodociągowym lub kanalizacyjnym, będącym w jego posiadaniu oraz powiadomienia Przedsiębiorstwa o jej zaistnieniu. Jeśli odbiorca usług nie przystąpi do usuwania awarii Przedsiębiorstwo może usunąć awarię odpłatnie, na pisemne zlecenie Odbiorcy usług. Wedle art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy jednym z obligatoryjnych elementów umowy są postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Nadto art. 5 ust. 1 ustawy wiąże obowiązki w zakresie utrzymania urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych z faktem ich posiadania.

W ocenie organu nadzoru, nie ma zatem wątpliwości, że co do zasady odbiorca usług odpowiada za sprawne działanie urządzeń będących w jego posiadaniu. Niemniej jednak na tle cytowanego art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy obowiązki te może przejąć przedsiębiorstwo w drodze stosownych postanowień umownych. Zapis § 10 pkt 16 załącznika do uchwały wyklucza takie odmienne uregulowanie kwestii usuwania awarii.

Ponadto zgodnie z art. 7 pkt 6 ustawy osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do odbiorcy m.in. w celu usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

Oznacza to, że przedsiębiorstwo usuwa awarię na instalacji będącej w posiadaniu odbiorcy, jeśli zawarto w tym zakresie odpowiednie postanowienia w umowie.

Uregulowana w § 10 pkt 16 załącznika do uchwały materia podlega w ocenie organu nadzoru regulacji w umowie, a nie w wydawanym na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy regulaminie.

Z kolei w § 23 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy”. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 23 załącznika do przedmiotowej uchwały nie da się zdaniem organu nadzoru pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe. Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru, wniósł jak wyżej.

Gmina Wrocław w odpowiedzi na skargę wniosła o:

1. odrzucenie skargi na zasadzie przepisu art. 58 § 1 ust. 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ewentualnie
2. oddalenie skargi w całości.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie decyzji, Gmina wskazała, że jako stronę postępowania w treści skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał Radę Miejską Wrocławia. Podkreślono, iż gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań, mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna działa przez swoje organy, których zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania determinują przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Bezspornym jest, że gminę reprezentuje na zewnątrz, zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, organ wykonawczy gminy. Reprezentacja o jakiej mowa w tym przepisie oznacza m. in. wnoszenie w imieniu gminy środków prawnych i uczestniczenie w jej imieniu w czynnościach procesowych. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje, aby gmina mogła być skutecznie reprezentowana przez jej organ stanowiący. Wręcz przeciwnie - przepis art. 31 u.s.g. wprost przekazuje uprawnienia do reprezentacji gminy jej organowi wykonawczemu. Zasadą jest reprezentowanie gminy przez prezydenta miasta i stanowienie od tej zasady wyjątku musi opierać się na wyraźnej podstawie prawnej. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach pod sygn. akt II OSK 1314/10, II OSK 706/07, II OSK 344/09 wskazywał, iż zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g., skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze służy gminie, a gminę zgodnie z art. 31 u.s.g. reprezentuje prezydent miasta.

Zdaniem strony przeciwnej, w przedmiotowym stanie faktycznym brak zdolności sądowej Rady Miejskiej Wrocławia nie może być sanowany w żadnym czasie. Powyższe oznacza, iż postępowanie zainicjowane wniesioną przez Wojewodę skargą, z uwagi na niewłaściwe oznaczenie strony postępowania, winno zakończyć się odrzuceniem skargi.

W razie gdyby Sąd nie podzielił argumentacji przemawiającej za istnieniem podstaw prawnych do odrzucenia skargi, ustosunkowując się merytorycznie do zarzutów przedstawionych w treści skargi, strona przeciwna wskazała m. innymi, że § 2 ust. 1 Regulaminu w fragmencie „pisemny” - w zaskarżonym zapisie precyzyjnie określa warunki przyłączenia do sieci przedsiębiorstwa poprzez wskazanie, iż wniosek przyszłego odbiorcy usług winien być złożony w formie pisemnej. Brak jest podstaw prawnych do twierdzenia, iż Regulamin w swej treści nie powinien określać formy wniosku w jakiej przyszły odbiorca usług powinien wystąpić do przedsiębiorstwa o przyłączenie do sieci. Przyłączenie jest czynnością faktyczną o czysto technicznym charakterze i samo przez się nie upoważnia jeszcze żadnej ze stron do korzystania z tej części sieci. Taką podstawę stanowi dopiero umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i odbiorcą usług na jego pisemny wniosek, który aktualizuje odpowiedni obowiązek po stronie przedsiębiorstwa. Wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci jest jednocześnie wnioskiem o zawarcie umowy. Podniesiono przy tym, iż w Regulaminie znaleźć się muszą wszystkie kwestie wymienione w art. 19 ust. 2, ale nie jest to katalog zamknięty. Rada może podjąć także inne unormowania, o ile nie narusza to obowiązujących przepisów. Wskazać należy, iż nie jest rzeczą Sądu szczegółowo wskazywać jakie konkretne postanowienia ma zawierać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Sąd nie może, niejako w zastępstwie Rady, określać minimalnego poziomu usług. W związku z powyższym, wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności zapisu § 2 ust. 1 w fragmencie „pisemny” należy uznać za nieuprawniony.

W kwestii zaś wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 Regulaminu, strona przeciwna podkreśliła, że przepis art. 6 ust. 4 ustawy stanowi, iż przedsiębiorstwo może zawrzeć umowę na dostawę wody i odbiór ścieków także z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Podkreśliła przy tym, iż w strefie stosunków obligacyjnych przedsiębiorstwa zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Jest wiele stanów faktycznych nie możliwych do przewidzenia i sformułowania w treści zapisów Regulaminu, w których przedsiębiorca dokona zawarcia umowy z osobą korzystającą z lokalu bez tytułu prawnego; sztywne ich określanie w treści Regulaminu wydaje się być zbędne a nawet szkodliwe. Przepis art. 6 ustawy zaopatrzeniowej daje przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu możliwość a nie obowiązek zawarcia umowy w różnorodnych przypadkach, w których potencjalny odbiorca nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości. Wobec faktu, że ustawa zaopatrzeniowa daje możliwość przyjęcia takiego rozwiązania, a nie nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek w tym zakresie, brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, iż Regulamin w tym zakresie narusza przepisy ustawy. Na marginesie jedynie wskazać należy, iż zapis Regulaminu w obecnym kształcie jest korzystny dla odbiorców usług; przedsiębiorca może dokonać oceny każdego indywidualnego przypadku i nawet, gdy przyszły odbiorca usług nie spełnia wszystkich wymogów kwalifikujących go do wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy, przedsiębiorca taką umowę może z nim zawrzeć.

W odniesieniu do zarzutu powtórzenia zapisów ustawowych w treści § 4 ust. 4 zdanie pierwsze Regulaminu – strona przeciwna wskazała, iż zabieg powołania zapisów zbieżnych z treścią ustawy wynika bezpośrednio z dbałości o przystępność w zrozumieniu i transparentność zapisów Regulaminu. W omawianym przypadku, brak odwołania do zapisów ustawy uniemożliwiłby zrozumienie § 4 Regulaminu jako całości. Opierając się na wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007r., sygn.akt II SA/Wr 521/06, podkreślono, iż przytoczenie w akcie prawa miejscowego *extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tego aktu jest dopuszczalne, gdy powtórzenie to ma na celu zagwarantowanie czytelności aktu prawa miejscowego.

Wniosek o stwierdzenie nieważności § 9 pkt.6 Regulaminu jest również zdaniem strony przeciwnej niezasadny, z tej to przyczyny, iż brak jest podstaw prawnych do przyjęcia twierdzenia, iż ustawa zakazuje nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązku informowania Prezydenta Miasta o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Ustawa zawiera jedynie minimalny zakres treściowy, jaki obligatoryjnie winien znaleźć się w Regulaminie. Powyższe wskazuje, iż wobec nie określenia obowiązku informacyjnego w zezwoleniu, którym dysponuje przedsiębiorstwo, umieszczenie takiego zapisu w Regulaminie nie sprzeciwia się prawu. Na marginesie wskazano, iż Regulamin winien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowego w związku z realizowaniem usługi dostawy wody i odbioru ścieków; do tej materii zalicza się niewątpliwie informowanie prezydenta miasta o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Zapis Regulaminu realizuje także obowiązek informacyjny wobec ogółu społeczności lokalnej; istotny jest zatem zapis dotyczący obowiązku informacyjnego w jego treści, zwłaszcza, że w innych aktach prawnych takie uregulowanie nie zostało zawarte.

Również strona przeciwna nie zgodziła się z zarzutami dotyczącymi stwierdzenie nieważności § 10 pkt 16 Regulaminu. Zdaniem strony przeciwnej, nie sposób zgodzić się z zarzutem Wojewody, iż treść § 10 pkt 16 Regulaminu wyklucza możliwość przejścia od odbiorcy usług przez przedsiębiorstwo obowiązków w zakresie usuwania awarii przyłączy. Zapis spełnia rolę informacyjną w stosunku do odbiorcy usług i wskazuje, że awaria także może być usunięta przez przedsiębiorstwo, na pisemne zlecenie odbiorcy usług. Zapis nie przesądza, że kwestia ta nie zostanie uregulowana w i umowie między przedsiębiorcą a odbiorcą usług. Przedsiębiorca winien podjąć wiedzę o woli odbiorcy usług do usunięcia awarii przez przedsiębiorcę i w tym celu zgodnie z zapisami Regulaminu, winien on otrzymać od odbiorcy usług pisemne zlecenie. Kwestia ta podlega szczegółowemu uregulowaniu w treści umowy.

Odnośnie wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności § 23 Regulaminu, strona przeciwna podkreśliła, że zaskarżony zapis nie zastrzega pierwszeństwa ustawy zaopatrzeniowej przed innymi aktami ogólnie obowiązującymi. Z pewnością za takie zastrzeżenie nie można uznać wskazania, iż zastosowanie mają „w szczególności zapisy ustawy zaopatrzeniowej”. Należy podnieść, iż zasada hierarchicznego systemu źródeł prawa zakłada, że norma niższa jest pochodną normy wyższej powoduje, iż w razie sprzeczności między tymi normami norma niższa traci swoją moc - *lex superior derogat legi inferiori*. Niesprzeczność systemu prawa nie jest oczywiście faktem, lecz postulatem. Ze względu bowiem na jego rozmiary i wielkie zróżnicowanie wielu poszczególnych aktów normatywnych prawdopodobieństwo występowania w nim sprzeczności jest spore. Cecha ta wymaga bezwzględnie usuwania tych sprzeczności za pomocą reguł kolizyjnych, akcentowania zasad prawa, wykładni prawa, a wreszcie ingerencji prawotwórczej właściwych organów. Podnieść należy, iż kwestionowana treść § 23 Regulaminu, która odsyła do aktu wyższego rzędu nie godzi w zasady hierarchicznego systemu źródeł prawa i jako taka, brak jest podstaw do przyjęcia, iż nie odpowiada ona prawu.

Mając na uwadze powyższe, wniesiono jak na wstępie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi -zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego.

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa. Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości jak np.: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

Przedmiotem oceny Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 listopada 2011r. Nr XVIII/349/11, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 19 ust.1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2006r., Nr 123, poz. 858 ze zm.), zwaną w dalszej części uzasadnienia „ustawą”. Powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepis art.18 ust.2 pkt.15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Oznacza to tyle, że rada gminy tylko wówczas uprawniona jest do skorzystanie z tegoż uprawnienie i podjęcie stosownej uchwały, gdy nadano jej ustawą określone kompetencje.

Niewątpliwie jest w sprawie, że przywołany w podstawie prawnej skarżonej uchwały przepis art. 19 ust.1 w/w ustawy, przyznaje radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. W myśl tego przepisu rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej

"regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ustępie 2 przywołanego wyżej przepisu określono, jakie elementy winien zawierać wspomniany regulamin. Jak wynika z treści tego przepisu regulamin powinien 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 przyłączania 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.

Przyznana radzie gminy powyższa kompetencja nie oznacza jednak dowolności w zakresie ustalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków. Podejmując bowiem akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkraczanie w materię uregulowaną ustawą (w niniejszej sprawie w szczególności chodzi o unormowania zawarte w ustawie z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków). Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP).

W świetle powyższego zasadne są zarzuty oraz argumentacja Wojewody Dolnośląskiego wskazująca, iż Rada Miejska postanowieniami § 4 ust.4 załącznika do zaskarżonej uchwały, zwanym w dalszym ciągu – Regulaminem, dopuściła się istotnych naruszeń prawa stosując swoistą „modyfikację” i rozszerzenie zapisów ustawowych, skoro w myśl art.6 ust.4 omawianej ustawy – ustawodawca ustanowił, że umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków, może być zawarta nie tylko z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, lecz także z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Istotne jest przy tym również – jak trafnie zauważa organ nadzoru, że w myśl art.6 ust.7 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6.

Trafne jest również żądanie Wojewody Dolnośląskiego stwierdzenia nieważności § 9 pkt.6 Regulaminu, którym nałożono na przedsiębiorstwo obowiązek przedkładania regularnie raz na kwartał Prezydentowi Miasta – na podstawie badań własnych informacji o jakości wody przeznaczonej do spożycia.

Zasadne jest twierdzenie Wojewody o podjęciu tego postanowienia z przekroczeniem kompetencji organu uchwałodawczego wynikającego z art. 19 ust. 1 powoływanej ustawy, a poprzez to o istotnym naruszeniu prawa. Organ nadzoru prawidłowo też kwestionując postanowienia w/w § 9 pkt.6 Regulaminu - wskazuje na ustawową powinność Prezydenta Miasta informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5 ustawy), nadto odwołując się do przepisów o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Istotne jest przy tym również, że ustawodawca upoważnia organ wykonawczy gminy do sprawowania kontroli w zakresie zgodności z zezwoleniem prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności, wskazując

jednocześnie, że zezwolenie powinno określać w szczególności wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Przedsiębiorstwo jest również ustawowo (art. 5 ust. 1a ustawy) zobligowane do prowadzenia wewnętrznej regularnej kontroli jakości wody, nad którą nadzór sprawują organy Powiatowej Inspekcji Sanitarnej.

Zdaniem Sądu zasadnie też w kontekście zapisu § 9 pkt.6 Regulaminu - Wojewoda Dolnośląski zwraca uwagę na konstytucyjnie gwarantowaną swobodę działalności gospodarczej i możliwości nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków tylko poprzez ustawę, albo na podstawie upoważnienia ustawowego.

Sąd podziela również zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że w kwestionowanych zapisach § 10 pkt.16 Regulaminu, Rada Miejska w sposób niedopuszczalny wkroczyła w sferę właściwą dla regulacji umownych. Wskazać w tym miejscu należy, że z uregulowań w/w ustawy wynika, iż ustawodawcy zależało aby rozwiązanie wiele kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usługi wodno - kanalizacyjnej a odbiorcą tej usługi zostało wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego.

Z tych to zatem względów w sposób istotny naruszają prawo zapisy uchwały § 10 pkt.16 Regulaminu, które wkraczają w sferę właściwą dla regulacji umownych. Trafnie podkreśla organ nadzoru, że kwestie warunków usuwania awarii przyłącza, uregulowana w zakwestionowanym Regulaminie, powinna regulować umowa, której niezbędny zakres określa przepis art.6 ust.3 ustawy i do której to umowy odsyła przepis art.7 ust.6 ustawy.

Zważyć przy tym również należy, że ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnienia do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego, zwłaszcza, że umowa dotycząca zaopatrzenia w wodę i odbiór ścieków jest umową o świadczenie usług, w zakresie, której ustawodawca zgodnie z art. 3531 kodeksu cywilnego, zagwarantował stronom swobodę formułowania ustaleń umownych.

Słusznie również Wojewoda podniósł, że § 23 Regulaminu narusza art. 87 Konstytucji RP i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W przepisie tym zawarto zastrzeżenie, że w sprawach nieobjętych regulaminem zastosowanie znajdują przepisy odpowiedniej ustawy. Wyraźnie zatem zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisem regulaminu przed ustawą. Jak słusznie zauważył organ nadzoru, zastrzeżenie jakie zostało zawarte w przywołanym paragrafie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów aktu prawa miejscowego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

Przedstawione powyżej naruszenia prawa, uznane przez Sąd za istotne obligowały do wyeliminowania zaskarżonego aktu w określonym w wyroku zakresie z obrotu prawnego.

Jak już bowiem wskazano wyżej, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, i w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rządu - w rozstrzyganej sprawie zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Tam więc gdzie przepisy ustawy, stanowiące podstawę do stanowienia przepisów prawa miejscowego, określają granice dopuszczalnej regulacji stosunków prawnych przez przepisy prawa miejscowego nie jest dopuszczalne wykraczanie poza owe granice ustawowe.

Tym samym Sąd był zobligowany, stosownie do zapisu art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do wyeliminowania powyższych zapisów Regulaminu, z obrotu prawnego.

Sąd w pozostałym zakresie skargę oddalił, nie podzielając tym samym stanowiska Wojewody Dolnośląskiego, kwestionującego zgodność z prawem przepisu § 2 ust. 1 we fragmencie: „pisemny”, a które to określenie odnosi się do wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, składanego w siedzibie przedsiębiorstwa przez osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci. Zdaniem Sądu uchwalenie kwestionowanego fragmentu w/w przepisu § 2 ust.1 Regulaminu - nie stanowi istotnego naruszenia prawa, a tylko taka kwalifikacja pozwoliłaby na stwierdzenie jego nieważności. Podkreślić



należy, że forma pisemna jest formą powszechnie stosowaną w relacjach prywatnych i gospodarczych przy składaniu jednostronnych czy dwustronnych oświadczeń woli. Poprzez swoją czytelność ułatwia zinterpretowanie woli i intencji osoby, która w takiej formie dokonuje określonej czynności. Jest też ustalona zwyczajowo i postrzegana jako bardziej „wiarygodna” ze względu na pisemne udokumentowanie. Stanowisko Sądu jest tym bardziej zasadne, wobec przyjętego w orzecznictwie poglądu, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego .

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a i art. 152 orzekł jak w pkt I i III sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoją podstawę w art. 151 p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 p.p.s.a.

Sąd tym samym nie podzielił zarzutu strony przeciwnej, że w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do odrzucenia skargi. Sąd miał tu przede wszystkim na uwadze przepis art. 32 p.p.s.a., zgodnie z którym w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Wprawdzie w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zdefiniowano pojęcia „organu”, tym niemniej skoro w myśl art.3 § 1 pkt.5 p.p.s.a., sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, to przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, przyjąć należało, że w przedmiotowej sprawie - stronami w rozpatrywanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski jako skarżący oraz Rada Miejska Wrocławia jako organ, którego działanie w sensie podjęcia skarżonej uchwały jest przedmiotem skargi. Podobny pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 sierpnia 2011r., sygn.akt II OSK 168/11 /LEX Nr 1069038/.