



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 stycznia 2015 r.

Poz. 31

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 441/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 października 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej
z dnia 27 marca 2014 r. Nr XLIII/17/14
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Jaworzyna Śląska na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLIII/17/14 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Skarżący, zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda stwierdził, że zaskarżona uchwała przyjęta została na podstawie art. 19 ustawy. Zgodnie z nim 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 ten - stanowiący akt prawa miejscowego - powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a także warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Jak zostało wspomniane, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków - zgodnie z art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 ustawy - jest określenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zdaniem organu nadzoru w analizowanej uchwale brak jest przepisów, które regulowałyby tę kwestię. W szczególności wypełnieniem normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 ustawy nie są postanowienia § 4 i 5 zaskarżonej uchwały. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków określają strony umowy przy uwzględnieniu warunków technicznych przyłącza. Paragraf 5 zaskarżonej uchwały stanowi natomiast, że przedsiębiorstwo - zgodnie z przepisami ustawy - ma obowiązek zapewnić: zdolności dostawcze przyłącza wodociągowego, zapewniając dostawę wody w ilości ustalonej w umowie; przepustowość przyłącza kanalizacyjnego zapewniającą odprowadzanie ścieków w ilości określonej w umowie; dostawę wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi; ciągłość i niezawodność dostawy wody oraz odprowadzania ścieków; budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji); a także zakup, zainstalowanie i utrzymanie na własny koszt wodomierza głównego po odbiorze technicznym przyłącza i zawarciu umowy.

Analiza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi - zdaniem skarżącego - do wniosku, że Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej - wbrew wyraźnie określonej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy woli ustawodawcy - nie określiła w zaskarżonej uchwale minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, a materię tę przekazała do uregulowania w umowie między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W tym kontekście przywołać należy stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 863/13, niepubl.), w którym stwierdzono, że: „celem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy jest nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo w miarę czytelnych i konkretnych zasad dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Inaczej mówiąc, precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług daje mieszkańcom gminy wskazówkę jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanym świadczeń, w zakresie objętym regulaminem, przedsiębiorstwie. Rada gminy w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą wytyczną, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i, zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług, musi do niej się dostosować. Inaczej mówiąc, organ uchwałodawczy gminy ma normatywny obowiązek w uchwale w sprawie przyjęcia regulaminu w sposób

w miarę dokładny określić minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków". W dalszej części tego orzeczenia Sąd wskazał, że: „w regulaminie znaleźć się muszą wszystkie kwestie wymienione w art. 19 ust. 2 ustawy, a kolejne mogą się pojawić, o ile są spokrewnione ze wskazanymi w ust. 2. Niewyczerpanie zakresu podstawowego skutkuje ułomnością regulaminu, stanowiącą istotne naruszenie prawa. Gdyby zaś przyjąć, że w tym przedmiocie dopuszczalne jest odesłanie w całości do treści umów zawieranych z odbiorcami usług czy też do udzielanych pozwoleń wodnoprawnych oraz zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków udzielanych decyzją organu stanowiącego gminy, to stanowiłoby to niedopuszczalną subdelegację uprawnień prawotwórczych rady na inne podmioty".

W związku z powyższym przyjąć należy, według skarżącego, że Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, nie normując w zaskarżonej uchwale wszystkich określonych w art. 19 ust. 2 spraw, w sposób istotny naruszyła prawo. Omawiana wada odnosi się do całości kwestionowanego aktu, a zatem zasadne jest żądanie stwierdzenia jego nieważności.

Niezależnie od powyższych wskazań w toku kontroli legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie jego poszczególnych fragmentów z istotnym naruszeniem prawa.

W § 8 ust. 1 i 3 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej postanowiła, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawierana między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług określa szczegółowe obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy i usuwania ich awarii, a także miejsce wykonywania usługi dostawy wody lub odbioru ścieków. Wskazać należy, że problematyka obligatoryjnych elementów umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków uregulowana została w całości na poziomie ustawy. Zgodnie z jej art. 6 ust. 3 w związku z ust. 1 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. Zdaniem organu nadzoru uregulowanie określonej materii w ustawie wyklucza możliwość jej normowania w akcie niższej rangi. Ponadto należy zauważyć, że Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej, przyjmując zakwestionowane przepisy, dokonała modyfikacji norm ustawowych. Postanowiła ona bowiem, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków określać musi tylko część z tych elementów, które są wymagane przez ustawę. Zgodnie z analizowaną uchwałą umowa taka określać powinna jedynie szczegółowe obowiązki stron (w tym zasady utrzymania przyłączy oraz warunki usuwania ich awarii) oraz miejsce wykonywania usługi. Są to więc elementy, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 in fine (warunki świadczenia usług), 3 (prawa i obowiązki stron) oraz 3 a (warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług) ustawy. Pozostałe wymagania, jakie według ustawy powinna spełniać omawiana umowa, nie zostały powtórzone w uchwale. Tym samym przyjąć należy, że Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej dokonała modyfikacji norm ustawowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Argumentację powyższą potwierdzają również normy wyrażone w § 136 i 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), które wprost stanowią, że niedopuszczalne jest powtarzanie lub modyfikowanie w treści aktów prawa miejscowego przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Zauważyć należy, że przedmiotowe przepisy przyjęte zostały również z naruszeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepisy te bowiem pozwalają

radzie gminy - w odniesieniu do umów między odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym - na unormowanie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jedynie kwestii szczegółowych warunków i trybu zawierania takich umów, nie zaś postanowień, jakie powinny się w nich znaleźć.

Następnie wojewoda wskazał, że § 10 ust. 3 zaskarżonej uchwały stanowi, że umowa między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinna w szczególności zawierać postanowienia określone w art. 6 ust. 3 ustawy. Ustęp 4 tego przepisu wskazuje z kolei, że w umowach dotyczących odbioru ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uwzględnia w szczególności postanowienia wynikające z art. 10 ustawy oraz przepisów wykonawczych do niej. Zdaniem organu nadzoru przytoczone powyżej normy pozostają w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię. Tezę tę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej - art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego - podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego - znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego - jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy - zastrzegać, które przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. Przyjąć trzeba, że podobną zasadę odnieść należy do rozporządzeń, które w hierarchii źródeł prawa również znajdują się wyżej od aktów prawa miejscowego. W związku z tym uznać trzeba, że kwestionowane przepisy w sposób istotny naruszają prawo.

Kolejno skarżący wskazał, że zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy tego budynku, który zawiera m.in. określenie osób korzystających z lokali wraz ze wskazaniem posiadanego przez nich rodzaju tytułu prawnego do zajmowania tych lokali. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka narusza w sposób istotny normę wyrażoną w art. 6 ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawierana jest z osobą korzystającą z lokalu znajdującym się w budynku wielolokalowym. Normę tę odczytywać należy w związku z art. 6 ust. 4 ustawy, który jasno wskazuje, że stroną umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zarówno osoba, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, jak i osoba, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Oznacza to, że ustawa przewiduje możliwość zawarcia umowy w przypadku korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym bez konieczności wykazywania się posiadaniem jakiegokolwiek tytułu prawnego do tego. Uchwała rady gminy nie może zatem uzależniać możliwości zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków od nakazania podmiotowi korzystającemu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wskazania swojego tytułu prawnego w stosunku do niej. Zgodnie z przytoczonymi przepisami ustawy wystarczającą przesłanką do zawarcia takiej umowy jest bowiem sam fakt korzystania z nieruchomości, a zatem pozostałe kwestie odnoszące się do jej stanu prawnego z punktu widzenia możliwości zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie powinny mieć znaczenia. W związku z powyższym przepis, który uzależnia możliwość zawarcia takiej umowy od wskazania tytułu prawnego w stosunku do nieruchomości, należy uznać za istotnie naruszający prawo.

W dalszej kolejności skarżący podniósł, że zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały dokument określający warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej zawiera m.in. informacje o podmiotach, z jakimi należy uzgodnić lub do jakich należy zgłosić fakt przyłączenia oraz projekt przyłącza. W § 21 analizowanego aktu Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej wskazała z kolei, że warunkiem przystąpienia do robót przyłączeniowych do sieci jest uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej. Do normy tej nawiązuje również § 22 zaskarżonej uchwały, który określa, że przed zawarciem umowy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonuje odbioru wykonanego przyłącza pod kątem spełnienia warunków technicznych oraz poprawności wykonania

z uzgodnioną dokumentacją techniczną. Mocą powyższych przepisów Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej nałożyła zatem na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej określone obowiązki. Są nimi uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej, a także obowiązek zgłoszenia bliżej nieokreślonym w niniejszej uchwale podmiotom faktu przyłączenia oraz projektu przyłącza. Zdaniem organu nadzoru ustanowienie tego typu warunków przyłączenia stanowi naruszenie upoważnienia określonego w art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym m.in. warunki przyłączenia do sieci. Przepis ten nie pozwala jednak na uregulowanie tej kwestii w sposób dowolny, albowiem rada gminy nie może w tym zakresie ustanawiać warunków odmiennych niż wynikające z technicznych warunków budowy przyłącza oraz przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409). Dodatkowe uzgadnianie dokumentacji technicznej czy też zgłaszanie faktu przyłączenia lub projektu przyłącza zdaniem organu nadzoru nie spełnia tych wymogów. Zauważyć ponadto należy, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci każdą nieruchomość, jeżeli tylko spełnione są warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Uchwała rady gminy nie może zatem rozszerzać tego katalogu o dodatkowe obowiązki związane z informowaniem określonych podmiotów lub uzgadnianiem z nimi dokumentacji technicznej. Należy ponadto zauważyć, że kwestionowany § 19 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie, w jakim przewiduje obowiązek zgłoszenia bliżej niesprecyzowanym podmiotom faktu przyłączenia do sieci, narusza dyspozycję art. 6 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane 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. Uchwała rady gminy nie może zatem przewidywać żadnych dodatkowych warunków w tym zakresie. Powyższą argumentację odnieść należy również do zakwestionowanego fragmentu § 22, który uzależnia zawarcie umowy od odbioru wykonanego przyłącza dokonanego pod kątem m.in. poprawności wykonania z uzgodnioną dokumentacją techniczną. W związku z powyższym uznać należy, że wskazane wyżej fragmenty zaskarżonej uchwały przyjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

Dalej wojewoda zarzucił, że w § 20 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej unormowała kwestię możliwości zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z przyszłym odbiorcą usług umowy o wspólnej realizacji inwestycji polegającej na wybudowaniu urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych. Zdaniem organu nadzoru problematyka ta znajduje się poza wyznaczonym przez art. 19 ust. 2 ustawy zakresem przedmiotowym regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis ten ni" przewiduje bowiem, by w tego typu regulaminie można było unormować kwestię budowy sieci wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz stosunków między przedsiębiorstwem a przyszłym odbiorcą usług. Zauważyć ponadto należy, że zgodnie z wyrażoną w art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) zasadą swobody umów strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Oznacza to, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz potencjalny odbiorca usług mogą zawrzeć umowę na wspólną realizację inwestycji, jeśli tylko nie wykluczają tego zasady współżycia społecznego lub ustawa. Niepotrzebna jest do tego zatem żadna dodatkowa podstawa prawna wynikająca z uchwały rady gminy.

Organ nadzoru zwrócił również uwagę na treść § 24 ust. 4 analizowanej uchwały. Zgodnie z tym przepisem przed zasypaniem przyłącza wykonać należy operat geodezyjny (w zakresie wskazanym w warunkach technicznych) w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarczyć należy do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a drugi do odpowiedniego urzędu. Wskazać należy, że katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną został określony w przepisach stojących w hierarchii źródeł prawa wyżej niż akty prawa miejscowego. Jak stanowi art. 12 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych jest obowiązany zgłosić do organów, o których mowa w art. 40 ust. 3 tejże ustawy, prace przed przystąpieniem do ich wykonania, a po wykonaniu prac przekazać powstałe materiały lub informacje o tych materiałach do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Artykuł 27 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego stanowi z kolei, że sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji. Natomiast w ust. 2 tej regulacji

nałożono na inwestorów obowiązek uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami oraz zapewnienia wyznaczenia, przez jednostki uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, usytuowania obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, a po zakończeniu ich budowy - dokonania geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenia związanej z tym dokumentacji. Artykuł 27 ust. 3 omawianej ustawy stanowi, że geodezyjne pomiary powykonawcze sieci podziemnego uzbrojenia terenu, układanej w wykopach otwartych, należy wykonać przed ich zakryciem. Ponadto trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego to ustawa reguluje m.in. sprawy dotyczące geodezji i kartografii (art. 1 pkt 1) oraz inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia terenu (art. 1 pkt. 4). Zgodnie z art. 43 ust. 1 Prawa budowlanego obiekty budowlane wymagające pozwolenia na budowę oraz obiekty, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 tejże ustawy, podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie ich na gruncie. W ust. 2 tej regulacji ustawodawca wskazał, że właściwy organ może nałożyć obowiązek stosowania przepisu ust. 1 również w stosunku do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia. Z kolei odnośnie do obiektów lub elementów obiektów budowlanych ulegających zakryciu i wymagających inwentaryzacji, o której mowa w ust. 1 omawianego przepisu, art. 43 ust. 3 Prawa budowlanego stanowi, że podlegają inwentaryzacji przed ich zakryciem. Jak stanowi § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133), geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów lub elementów obiektów, o których mowa w art. 43 ust. 3 Prawa budowlanego, składa się na czynności geodezyjne w toku budowy. Natomiast § 17 tego rozporządzenia stanowi, że po zakończeniu budowy poszczególnych obiektów budowlanych należy sporządzić geodezyjną inwentaryzację powykonawczą w celu zebrania aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania działki lub terenu. W § 20 analizowanego rozporządzenia Minister wskazał, że dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, sporządzona w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą do ewidencji gruntów i budynków oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a w § 21 nałożył na wykonawcę prac geodezyjnych obowiązek przekazania do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oryginału dokumentacji, o której mowa w § 20, w formie i zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami, a kierownikowi budowy - kopię mapy powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Powyższe wskazuje, że problematyka sytuacji, w których sporządza się dokumentację geodezyjną uregulowana została na poziomie ustaw i rozporządzeń, a zatem nie może ona być normowana przez akty prawa miejscowego.

Kolejno wojewoda wskazał, że w § 26 zaskarżonej uchwały - w rozdziale dotyczącym sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru przyłącza - Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej postanowiła, że wzory zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru określa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zdaniem organu nadzoru norma ta została przyjęta z naruszeniem art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami rada gminy upoważniona jest do określenia w regulaminie dostarczania wody odprowadzania ścieków sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza. Oznacza to, że to wyłącznie rada gminy jest kompetentna do unormowania tego typu spraw i nie może ona przekazać tego uprawnienia na rzecz innego podmiotu.

Następnie wojewoda zarzucił, że zgodnie z § 33 przedmiotowej uchwały przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Organ nadzoru zauważył, że zgodnie z art. 18 pkt 6 ustawy warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, a nie w regulaminie przyjmowanym na podstawie art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna stwierdziła, że uznaje ją za zasadną. Wskazano, że Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej podjęła działania zmierzające do uchwalenia nowego regulaminu z uwzględnieniem wszystkich zarzutów skarżącego.

Projekt uchwały nadesłano wraz z pismem z dnia 1 października 2014 r. (k. 34 akt sądowych), wraz z wnioskiem o odwołanie rozprawy zaplanowanej na dzień 7 października 2014 r.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ wskazał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.). Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: u.z.z.w.), uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej.

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz z sieci tej korzystające, a sama uchwała reguluje prawa i obowiązki tych podmiotów. Adresaci uchwały zostali określone generalnie, a nie imiennie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., Orzeczenia.nsa.gov.pl). Zdaniem sądu, organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak: WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zdaniem sądu wykładnia przywołanych przepisów wskazuje, że za niezgodne z prawem należy przede wszystkim uznać nieokreślenie w zaskarżonej uchwale, w istocie, minimalnego poziomu usług, do czego ustawodawca zobowiązuje organ stanowiący gminy. Trzeba bowiem dalej podnieść, że podjęcie uchwały na podstawie przepisu art. 19 ust. 1 ustawy zobowiązuje radę gminy z jednej strony do wyczerpania wszystkich wskazanych w art. 19 ust. 2 elementów, a z drugiej, czyni niedopuszczalnym zamieszczanie w niej sformułowań nieznajdujących uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym.

W nawiązaniu do dotychczasowych rozważań trzeba powiedzieć, że przepisy § 4 i § 5 kontrolowanej uchwały zamieszczone zostały w rozdziale 2 aktu, zatytułowanym „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz obowiązki

warunkujące jego utrzymanie”. W § 4 uchwały wskazano, że „Ilości dostarczanej wody i odprowadzonych ścieków określają strony umowy przy uwzględnieniu warunków technicznych przyłącza”. W § 5 uchwały wskazano obowiązki przedsiębiorstwa w zakresie zdolności dostawczej wody i przepustowości przyłącza kanalizacyjnego – znów odwołując się do umów zawartych przez strony.

W ocenie sądu, należy podzielić stanowisko skarżącego, że przytoczone określenia nie wypełniają dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa i powoduje wyeliminowanie całej uchwały z obrotu prawnego. Lektura skarżonego aktu, tak rozdziału mającego określać minimalny poziom usług, jak i pozostałej treści uchwały jednoznacznie wskazuje, że tego niezbędnego elementu prawodawca gminny w ogóle w treści uchwały nie zawarł. Skoro ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., iż uregulowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien normować regulamin, to rada gminy nie może tego elementu w opracowanym regulaminie nie umieścić. Wskazany przepis ustawy daje radzie gminy wyłączną kompetencję do określenia poziomu usług świadczonych na podstawie tego aktu prawa miejscowego. Celem omawianej delegacji ustawowej jest - zdaniem sądu - nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo stosunkowo czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Rada gminy w treści regulaminu winna dać przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą regulację, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. Z drugiej zaś strony, precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług, daje mieszkańcom gminy wskazówkę, jakiego co najmniej poziomu usług mogą się spodziewać.

W ocenie sądu, w zaskarżonej uchwale nie wypełniono upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 ustawy, bowiem w zaskarżonym akcie brak jest regulacji, co do określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nie stanowią bowiem o minimalnym poziomie usług postanowienia przytoczonych unormowań uchwały odsyłające do treści zawieranej między stronami umowy. Zdaniem sądu, to w umowach z odbiorcami przedsiębiorstwo ma umieszczać sformułowania, będące realizacją unormowań uchwalonych w akcie prawa miejscowego, a nie odwrotnie. W efekcie rację ma, zdaniem sądu, organ nadzoru, że w zakresie określenia minimalnego poziomu usług, o jakim mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, kwestionowany regulamin nie realizuje upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy należy powiedzieć, że niezrealizowanie przez radę gminy upoważnienia ustawowego w zakresie treści regulaminu stanowi istotne naruszenie prawa. Wniosek ten jest uprawniony w świetle konieczności przestrzegania zasady, że organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Sąd wziął również pod uwagę, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z tych względów należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. oraz zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na marginesie należy wskazać, że w świetle dokonanych rozważań sąd nie dokonywał oceny zaskarżonej uchwały w kontekście dalszych zarzutów wojewody. Skoro bowiem akt prawa miejscowego podlegał eliminacji z obrotu prawnego z racji istotnego naruszenia prawa, to rozpoznanie zgłoszonych przez skarżącego zarzutów dotyczących poszczególnych fragmentów zaskarżonej uchwały nie miałyby wpływu na wynik niniejszego postępowania sądownoadministracyjnego, jakim było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Końcowo należy wyjaśnić, że ewentualne podjęcie przez Radę Miejską w Jaworzynie Śląskiej nowej uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie oznacza, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne. Czym innym jest bowiem derogacja uchwały w trybie przyjęcia nowej uchwały (wówczas akt prawny „stary” traci moc z dniem wskazanym w akcie prawnym „nowym” – skutek *ex nunc*), a czym innym stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, które w sposób zupełny usuwa dany akt prawny z obrotu, tak jakby nie został podjęty (skutek *ex tunc*). Z tych względów sąd uznał, że ewentualne przyjęcie nowego regulaminu przez radę pozostaje bez wpływu na ocenę legalności uchwały nr XLIII/17/14 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).