



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 5780

WYROK NR II SA/WR 92/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński
(spr.)

Protokolant:

Kinga Bilska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku

na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 14 grudnia 2005 r. nr XXXVIII/270/2005

w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w Polanicy-Zdroju

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Pismem z 31.12.2019, działając na podstawie art. 3 § 1 pkt 3 i art. 70 ustawy z 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze, art. 8, art. 50 § 1, art. 52 § 1 i 2, art. 53 § 2a i 3 oraz art. 54 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej w skrócie: "p.p.s.a."), Prokurator Rejonowy w Kłodzku wniósł do tutejszego Sądu skargę na uchwałę nr XXXVIII/270/2005 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z 14.12.2005 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w Polanicy-Zdroju (dalej jako "Regulamin").

Prokurator domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zarzucił Radzie istotne naruszenie przepisów prawa, tj.:

1. art. 19 ust. 1 ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2001 r., Nr 72, poz. 747 ze zm. - zwana dalej: "ustawą"), polegające na tym, że Rada wbrew dyspozycji powołanego przepisu zatwierdziła, a nie uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

2. art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez brak faktycznego określenia w treści Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków oraz odesłanie w tym zakresie do treści zawieranej z odbiorcą usług umowy oraz bliżej nieokreślonych przepisów prawa;

3. art. 19 ust. 2 ustawy poprzez dokonanie w § 6 i § 39 Regulaminu, z przekroczeniem delegacji ustawowej, modyfikacji dyspozycji art. 5 ust. 1 ustawy polegającej na zawężeniu nałożonych przez ustawodawcę na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków, poprzez pominięcie zapisu, że jest ono zobowiązane także zapewnić dostawę wody w wymaganej ilości, dostawę wody i odprowadzanie ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość odprowadzanych ścieków;

4. art. 19 ust. 2 ustawy poprzez dokonanie w § 6 ust. 2 i § 39 ust. 2 Regulaminu, z przekroczeniem delegacji ustawowej, modyfikacji regulacji wyrażonej w art. 15 ust. 3 ustawy polegającej na przyjęciu, że przedsiębiorstwo nie ma obowiązku naprawić lub wymienić na własny koszt wodomierza głównego oraz dokonywać niezbędnych napraw na swój koszt w sytuacji, gdy uszkodzenie wynika z przyczyn zawinionych przez odbiorcę;

5. art. 19 ust. 2 ustawy w zw. z § 7 ust. 4, § 8, § 9, § 10, § 11, § 20, § 21, § 22, § 23, § 29, § 30, § 32, § 33, § 40 ust. 3 i 4, § 41, § 42, § 43, § 44, § 45, § 62, § 63 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę Miejską w Polanicy Zdroju określonych w nich kwestii, które powinny zostać unormowane w umowie między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług;

6. art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy poprzez nie określenie w Regulaminie warunków technicznych przyłączenia do sieci i technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz delegowanie w § 6 ust. 5, § 12, § 39 ust. 3 Regulaminu tej kompetencji na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jak również upoważnienie, bez podstawy prawnej, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne do uzgadniania przedłożonej przez inwestora dokumentacji technicznej;

7. art. 19 ust. 2 ustawy poprzez określenie w § 13 ust. 2 Regulaminu, że uruchomienie przyłącza poprzez otwarcie zasuwy dokonuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne po opłaceniu przez odbiorcę usług kosztów tego uruchomienia, a nadto w ust. 3 tego paragrafu uregulowanie, że cennik opłat za czynności nie objęte opłatami za dostawę wody i odbiór ścieków określa załącznik nr 3 do Regulaminu;

8. art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 57, § 58, § 59 Regulaminu polegające na nieuregulowaniu przez Radę warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług, albowiem zawarte tam regulacje, w zakresie w jakim nie są one sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów art. 6 i art. 28 ust. 1 i 4 ustawy lub stanowią kwestie podlegające uregulowaniu w umowie zatem nie można przyjąć, aby organ wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku;

9. art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 21, § 22, § 23, § 57, § 58, § 59 i § 63 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę kwestii związanych z rozwiązaniem, wygaśnięciem umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków oraz skutkami z tego wynikającymi podczas gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania ww. kwestii w treści regulaminu;

10. art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z § od 25 do § 33 oraz od § 64 do § 70 Regulaminu polegające na nieuregulowaniu przez Radę sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, albowiem zawarte w nich regulacje, w zakresie w jakim nie są sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów art. 26, art. 27 i art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27.02.2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz

warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a nadto regulują kwestie podlegające określeniu w umowie, a nie Regulaminie zatem nie można przyjąć, aby organ wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku;

11. art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy poprzez brak faktycznego określenia w rozdziale VII Regulaminu sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków wymieniając w § 34, § 35, § 36 i § 37 Regulaminu sytuacje, w których dopuszcza się możliwość odcięcia lub ograniczenia w dostawach wody lub odbioru ścieków podczas gdy stosownie do powołanego przepisu ustawy regulamin powinien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a więc to jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług;

12. art. 19 ust. 1 ustawy w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 72 Regulaminu polegającego na przyjęciu, że dotyczy on wyłącznie Miejskiego Zakładu Komunalnego w Polanicy Zdroju w likwidacji (od 01.01.2006 r. Miejskiego Zakładu Komunalnego Spółka z o.o. w Polanicy Zdroju), podczas gdy regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie danej gminy zatem nie może stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy;

13. art. 24 ust. 10 ustawy poprzez dokonanie w § 73 ust. 1 Regulaminu, z przekroczeniem delegacji ustawowej, modyfikacji ww. przepisu ustawy polegającej na przyjęciu, że taryfa każdorazowo obowiązuje przez okres 1 roku, podczas gdy ustawodawca przewidział od tej zasady wyjątki.

14. art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez brak określenia w Regulaminie sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;

15. art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z podniesionymi powyżej zarzutami polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu przez Radę delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 ustawy i działanie organu bez podstawy prawnej bądź z przekroczeniem upoważnień ustawowych pozostawałaby.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie w całości z uwagi na fakt, że zaskarżona uchwała straciła moc w dniu 09.01.2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25.07.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 j.t.), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., na zasadzie przedstawionej w art. 147 § 1 tego aktu sąd stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Przeprowadzając ocenę prawidłowości realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał także na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), w myśl której w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy publiczne nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

Z tych też względów nie miała wpływu na ocenę legalności zaskarżonej uchwały, tak jak oczekiwał tego Burmistrz w odpowiedzi na skargę, okoliczność związana z utratą mocy zaskarżonej uchwały. Wskazać bowiem należy, że okoliczność podjęcia późniejszej uchwały nr XIV/92/2018 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z 19.12.2018 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, która weszła w życie dnia 09.01.2019 r., pozostaje bez wpływu

na możliwość merytorycznej kontroli przez Sąd zaskarżonej uchwały. Skuteczna zmiana lub uchylenie kolejną uchwałą, wywołuje bowiem jedynie skutek na przyszłość (ex nunc) i przerywa działanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały zmieniającej czy uchylającej. W przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne nie można mówić o bezzasadności skargi. Nadal zachodzi konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu, choćby obowiązywał on tylko jeden dzień. Wobec tego uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni bezzasadnym wydania przez sąd wyroku w niniejszej sprawie. W razie ustalenia, że zaskarżony akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub aktu wywiera zaś skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały, to jest ex tunc.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do ich podejmowania, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Szczegółowa delegacja do podjęcia uchwały została zawarta w ust. 2 tego artykułu. Zgodnie z jego brzmieniem: 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że "posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy zwrotem "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Zatem ta regulacja ustawowa nie pozostawia radzie gminy możliwości dokonania własnej oceny, które kwestie ze wskazanego w tym przepisie (jego poszczególnych punktach) zakresu przedmiotowego należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Obowiązkiem rady gminy jest respektowanie pełnego zakresu przedmiotowego wyznaczonego treścią art. 19 ust. 2 pkt 1-9 ustawy. Pominięcie któregośkolwiek z obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Skoro zatem ustawodawca w art. 19 ust. 2 ustawy wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, stąd pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa (wyroki: WSA w Opolu z 4.10.2007 r., sygn. akt II SA/Op 344/07, NSA z 9.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2605/15, 09.01.2007 r., sygn. akt I OSK 1663/06, wyrok WSA w Bydgoszczy z 07.03.2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17 oraz WSA we Wrocławiu z 15.03.2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Z takim też kategoriami naruszenia prawa mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały. Przede wszystkim Regulamin nie określa wymaganego przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy elementu obligatoryjnego, dotyczącego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków oraz odesłanie w tym zakresie do treści zawieranej z odbiorcą usług umowy oraz bliżej nieokreślonych przepisów prawa. W ocenie Sądu, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody, minimalną ilość odprowadzanych ścieków, jak również minimalną jakość dostarczanej wody i odprowadzanych

ścieków. Tego obowiązku nie realizuje § 6, § 39 i § 62 Regulaminu. Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo nie wypełnia również wprowadzenie odesłania do bliżej nieokreślonych regulacji prawnych. Precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług daje natomiast mieszkańcom gminy wskazówkę jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanych świadczeń, w zakresie objętym regulaminem, przedsiębiorstwie. Przy czym to rada w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wiążące wytyczne, które to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i dostosować się zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług (por. wyrok NSA z 12.02.2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyroki WSA: we Wrocławiu z 13.03.2014 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13 oraz z 07.10.2014 r., sygn. akt II SA/Wr 441/14; w Szczecinie z 10.11.2016 r., sygn. akt II SA/Sz 929/16; w Opolu z 11.12.2019 r., sygn. akt I SA/Op 371/19).

Brak zawarcia w Regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków, prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. Brak wypełnienia delegacji ustawowej wobec pominięcia w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów, należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, gdyż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.01.2007 r., sygn. akt II SA/GI 629/06). Takie naruszenie samo w sobie dyskwalifikuje zaskarżony akt. Brak wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, wobec pominięcia w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów, uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Sąd jednak podkreśla, że pozostałe zarzuty skargi również zasługują na uwzględnienie.

Zgodzić się należy przy tym z autorem skargi, że w § 6 i § 39 Regulaminu, Rada przekroczyła delegację ustawową, poprzez modyfikację regulacji wyrażonej w art. 5 ust. 1 ustawy, który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody nie tylko pod odpowiednim ciśnieniem i o należytej jakości ale także w wymaganej ilości, a nadto zapewnić dostawę wody i odprowadzanie ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość odprowadzanych ścieków co zostało pominięte. Ustawodawca nie przewidział takiego wyjątku.

Skład orzekający podziela argumentację Prokuratora dotyczącą naruszenia w zaskarżonej uchwale dyspozycji wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy w zakresie warunków przyłączenia do sieci oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, poprzez delegowanie tych kompetencji na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Wobec tego punktem odniesienia nie może być brak uprzedniej zgody przedsiębiorstwa, czy treść dokumentu określającego warunki przyłączenia, ale warunki przyłączenia określone w regulaminie i możliwości techniczne. Mając to na uwadze oraz regulację zawartą w Regulaminie, w tym w szczególności od § 12 do § 16 oraz od § 46 do § 51, stwierdzić należy, że nie Rada nie zrealizowała dyspozycji wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy. Warunki przyłączenia do sieci, jak również techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych powinny być określone w regulaminie a zatem nie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Takie uregulowanie omawianej kwestii ma m.in. chronić odbiorców usług przed dowolnym skorzystaniem przez przedsiębiorstwo z kompetencji prawotwórczych. W tym kontekście za istotnie naruszające prawo należy uznać również uzależnienie przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych od wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej z zakładem oraz uzależnienie podpisania umowy na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków od odbioru przez zakład wykonanego przyłącza pod kątem spełnienia warunków technicznych. To samo tyczy się geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Tymczasem w § 6 ust. 5 Regulaminu wskazano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek wydać warunki techniczne niezbędne do podłączenia instalacji wodociągowej budynku do sieci wodociągowej oraz uzgodnić przedłożoną przez inwestora dokumentację techniczną.

Dalej z § 7 ust. 1 Regulaminu wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo kontrolować prawidłowość realizacji robót zgodnie z wydanymi przez nie warunkami technicznymi (kontrola jakości zastosowanych materiałów oraz obowiązek przez inwestora zgłoszenia do sprawdzenia przed zasypaniem

prawidłowości ułożenia rurociągów przyłączy wod-kan.). Ponadto przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo wymagać przed ostatecznym uruchomieniem przyłącza przedstawienia przez inwestora dokumentów stwierdzających, że nowy obiekt został wykonany zgodnie z przepisami prawa budowlanego i sanitarnego. Przepis § 12 stanowi, że na wniosek odbiorcy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest określić warunki techniczne dostarczania wody. Realizacja nowego przyłącza odbywa się na koszt odbiorcy w oparciu o wydane warunki techniczne, a nadto dokumentacja techniczna nowego przyłącza wymaga uzgodnienia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i wymaga zgody zarządcy drogi (§ 14 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu). Tożsame przepisy zostały przyjęte w zakresie odbioru ścieków w § 39 ust. 3, § 40 ust. 1 i 2, § 46, § 47, § 48, § 50 Regulaminu. Żadne przepisy prawa nie uzależniają jednak przystąpienia do rozpoczęcia prac realizacyjnych w zakresie przyłącza (projektowych lub budowlano - montażowych) od spełnienia powyższych warunków. Budowa przyłącza jest rodzajem procesu budowlanego i jego rozpoczęcia ustawodawca nie uzależnił od stanowiska dostawcy mediów i odbiorcy ścieków (od uprzedniego uzyskania warunków przyłączenia). W orzecznictwie sądowym zwraca się jednolicie uwagę, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno mieć zapewnioną pewną formę kontroli nad sposobem wykonania przyłącza, jednakże wydawane przez ten podmiot warunki nie mogą determinować przystąpienia do wykonania przyłącza. Jest to samodzielna decyzja odbiorcy usług mającego później z przyłącza korzystać. Ewentualne wykonanie przyłącza niezgodnie z warunkami przyłączenia spowodowałoby odmowę zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (mógłby nie zostać spełniony warunek zapewnienia technicznych możliwości świadczenia usług), jednakże jest to już kwestia wzajemnych relacji między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (zagadnienie cywilnoprawne), a nie przedmiot uchwały wydawanej na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy.

Skład orzekający podziela argumentację Prokuratora również w zakresie postanowień § 21, § 22, § 23, § 57, § 58, § 59 i § 63 Regulaminu, w których Rada uregulowała kwestie związane z rozwiązaniem i wygaśnięciem umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków oraz skutki z tym związane. W art. 6 ust. 1 ustawy unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 ustawy). Z przepisu tego wynika, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług, jak również "okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia". Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia okresu na jaki jest zawierana umowa, kiedy taka umowa może być zmieniona lub rozwiązana, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Wszystkie kwestie wymienione w art. 6 ust. 3 ustawy należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" użytym w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Czym innym natomiast jest określenie warunków, a więc treści samej umowy (vide: wyrok WSA w Łodzi z 03.12.2019 r., sygn. akt II SA/Łd 841/19). Taka regulacja Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Takie same zastrzeżenia Prokuratora znajdują potwierdzenie w przypadku § 7 ust. 4, § 8, § 9, § 10, § 11, § 20, § 29, § 30, § 32, § 33, § 40 ust. 3 i 4, § 41, § 42, § 43, § 44, § 45, § 62 Regulaminu. Żaden przepis ustawy nie daje podstawy do zawarcia takich zapisów w treści regulaminu.

Analiza treści rozdziału V i XIII Regulaminu, wykazała przy tym zasadność zarzutu zawartego w skardze, który dotyczył braku wypełnienia przez Radę dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie określenia w Regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług, albowiem zawarte tych rozdziałach regulacje, w zakresie w jakim nie są sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów ustawy bądź poruszają kwestia podlegające uregulowaniu w umowie. Pod pojęciem "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów" należy natomiast rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie domagać się zawarcie umowy. W przypadku skarżonej uchwały jest to kolejny przypadek pominięcia przez Radę obligatoryjnego elementu regulaminu.

Rację ma również strona skarżąca wskazując, że § 28 i § 68 ust. 1 Regulaminu stanowią powtórzenie art. 26 ust. 1 ustawy. Natomiast § 25, § 26, § 27 i § 31 Regulaminu stanowią nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowych. Artykuł 27 ust. 1 ustawy stanowi bowiem, że ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się

na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, czego nie przewiduje § 25 Regulaminu. Ponadto opisane w § 26 i § 27 sytuacje dotyczą w rzeczywistości przypadku, gdy brak jest wodomierza głównego (nie został zamontowany, jest niesprawny). Zatem stosownie do cytowanego art. 27 ust. 1 ustawy ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się wówczas w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, co także zostało zmodyfikowane w § 26 i § 27 Regulaminu. Nadto w takim przypadku, stosownie do § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3, a nie jak przyjęto 6 miesięcy, przed stwierdzeniem nieprawidłowego działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza. Z kolei § 31 i § 68 ust. 2 Regulaminu podjęto wbrew dyspozycji przepisu § 17 ust. 5 powołanego rozporządzenia, który to stanowi, że powstałą nadpłatę zalicza się na poczet przyszłych należności lub, na wniosek odbiorcy usług, zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie. Przepisy § 29, § 30, § 32, § 33, § 66, § 67 i § 69 dotyczą z kolei kwestii, które podlegają regulacji w umowie o świadczenie usług, a nie w Regulaminie i zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy. Tym samym należy zgodzić się ze stroną skarżącą, że przedstawiony sposób regulacji regulaminowej nie wypełniają delegacji wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy, która nakłada na Radę obowiązek określenia w Regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Przyznać należy rację autorowi skargi w zakresie zarzutu dotyczącego wykroczenia poza delegację ustawową wynikającą z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy w przypadku regulacji zawartej w § 34, § 35, § 36, § 37 i § 71 Regulaminu. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy regulamin powinien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a więc to jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług.

Z kolei § 73 ust. 1 Regulaminu narusza unormowanie art. 24 ust. 10 ustawy. W § 73 ust. 1 uchwały przewiduje się, że taryfy obowiązują przez 1 rok. Jest to nie tyle powtórzenie unormowania art. 24 ust. 10 ustawy (w brzmieniu obowiązujący w dacie uchwalenia Regulaminu), co jego modyfikacja, ustawodawca bowiem wprowadza też wyjątki od tego okresu obowiązywania.

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia, tak art. 19 ust. 2 ustawy, polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i innych jej przepisów, polegające na modyfikacji i powtarzaniu treści regulacji ustawy i rozporządzenia w sprawie taryf, scedowanie kompetencji wynikającej z ustawy na inny podmiot, czy też w końcu uregulowanie w Regulaminie kwestii zarezerwowanych dla umowy zawieranej z odbiorcami usług, Sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.