



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4004

WYROK NR II SA/WR 505/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Asesor WSA Marta Pawłowska

Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy
na uchwałę Rady Gminy Ruja
z dnia 27 lutego 2009 r. nr XIX/103/09
w przedmiocie uchwalenia regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ruja

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Legnicy wskazując m.in. na art. 70 ustawy Prawo o prokuraturze złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Ruja z 30 grudnia 2008 r., nr XVIII/92/08 w sprawie uchwalenia regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ruja zmienioną uchwałą Rady Gminy Ruja z dnia 27 lutego 2009 r., nr XIX/103/09. Skargą objęto następujące przepisy załącznika do uchwały: § 1, § 2, § 3, § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 5 pkt 1 - 9, § 6, § 7 ust. 2, § 9 ust. 1, 2, 3, § 11 ust. 1 i 2, § 12, § 13, § 14, § 15 ust. 1 i 2, § 16, § 17 ust. 1, § 18 ust. 2, 4, 5, § 20 ust. 2 pkt 3, § 24, § 25, § 26, § 27, § 28 ust. 1 i 2.

Skarżący podniósł następujące zarzuty:

I. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (dalej – u.z.z.w. albo ustawa) poprzez wskazanie w § 1 regulaminu, że określa on zasady zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanego na terenie Gminy Ruja, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorcy oraz odbiorców, podczas gdy stosownie do wymienionego przepisu ustawy, regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w wyniku czego doszło do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej;

II. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 2 pkt. 3, 19 ust. 2, art. 27 ust. 1, 4-6 u.z.z.w., oraz § 149 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez sformułowanie w § 2 regulaminu, bez stosownego upoważnienia ustawowego, definicji pojęć „odbiorcy usług”, „wodomierza głównego”, „wodomierza dodatkowego”, podczas gdy zostały one już zdefiniowane w naruszonych przepisach ustawy, a także przez wprowadzenie bez stosownego upoważnienia ustawowego definicji pojęć: „umowa”, „przedsiębiorstwo”, „przedsiębiorca” „wodomierz lokalowy”, „okres obrachunkowy”;

III. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez uregulowanie w § 3 oraz § 4 ust. 1 pkt 1 minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków poprzez odesłanie do treści zawieranych umów obowiązujących przepisów, dokumentacji projektowej i do warunków przyłączenia, przez co doszło niewypełnienia delegacji ustawowej i nieokreślenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków;

IV. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez zawarcie w § 4 ust. 2 regulaminu uregulowania stanowiącego, że przedsiębiorstwo zapewnia budowę i modernizacje urządzeń kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych, podczas gdy regulacja ta nie mieści się w pojęciu technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, ani też nie reguluje minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w wyniku czego doszło do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej,

V. istotne naruszenie prawa materialnego, to jest art. 76 § 1 k.c., art. 77 k.c., art. 353(1) k.c., art. 747 k.c. i art. 750 k.c., jak również art. 15 ust. 1 i art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez wprowadzenie, w § 5 pkt 1-9 obowiązków odbiorcy usług, w § 11 ust. 1, 2 wymogu zachowania formy pisemnej dla zmiany warunków zawartej umowy na odprowadzanie ściekowi, braku wymogu zachowania formy pisemnej do zmiany taryfy, w § 12 przesłanek wygaśnięcia umowy, jak również poprzez zawarcie w § 25 regulaminu regulacji dotyczących kwestii wybudowania urządzeń wodociągowych i kanalizacji przez inwestora i zobowiązania do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych, podczas gdy kwestie te, w tym obowiązki stron powinny być określone w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, wskutek czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 ustawy;

VI. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 6 ust. 3 i art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. poprzez uregulowanie w przepisie § 6 regulaminu, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo z odbiorcą usług

nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy, a także postanowień niniejszego regulaminu przez co doszło przekroczenia delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 pkt 2;

VII. istotne naruszenie przepisu art. 6 ust. 2, 4 i art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. poprzez zobowiązanie w przepisie § 7 ust. 2 osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci do przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości oraz rozbieżne i sprzeczne z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy uregulowanie w przepisie ust. 1, że „umowa jest zawierana”, a w przepisie ust. 3 „umowa może być zawarta” przez co doszło przekroczenia delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 pkt 2;

VIII. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 6 ust. 3 oraz art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w zw. z § 135 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez uregulowanie, pomimo braku ku temu delegacji ustawowej, w § 9 ust. 1, 2 i 3 treści umowy o odprowadzanie ścieków oraz zakresu odpowiedzialności jednej ze stron, podczas gdy kwestia ta została uregulowana w naruszonym przepisie ustawy i winna być przedmiotem umowy stron;

IX. istotne naruszenie przepisu art. 8 ust. 1 i 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez uregulowanie w § 13 kwestii zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego podczas, gdy odcięcie dostawy wody i zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego zostało uregulowane w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy przez co doszło do naruszenia w/w przepisu, a nadto regulacja ta wykracza poza delegację ustawową przepisu art. 19 ust. 2 ustawy;

X. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 i art. 26 ust. 1 u.z.z.w. poprzez uregulowanie w § 14 regulaminu, że rozliczenia za usługi odprowadzania ścieków są prowadzone przez przedsiębiorcę z odbiorcą usług, wyłącznie w oparciu o ceny i stawki opłat określone w taryfach oraz na podstawie ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków, co stanowi powtórzenie przepisu art. 26 ust. 1 ustawy i częściową jego modyfikację oraz niewypełnienie delegacji ustawowej;

XI. istotne naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 27 ust. 4 i 5 oraz art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w zw. z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przez powtórzenie w § 15 ust. 1 regulaminu przepisu art. 27 ust. 4 ustawy, a nadto uregulowanie w § 15 ust. 2 skarżonego aktu prawa miejscowego metody ustalania ilości odprowadzonych ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych, pomimo braku ku temu upoważnienia ustawowego, a także sprzecznie z art. 27 ust. 5 ustawy przez ustalenie tego w formie ryczałtu na osobę w gospodarstwie domowym lub ilości pobranej wody;

XII. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez określenie w § 16 regulaminu metody ustalenia ilości odprowadzanych ścieków w przypadku niesprawności urządzenia pomiarowego, pomimo braku ku temu upoważnienia ustawowego, a także dokonanie tego w sposób sprzeczny z regulacją § 18 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków;

XIII. istotne naruszenie prawa materialnego, to jest art. 27 ust. 6 oraz art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez określenie, bez upoważnienia ustawowego, w § 17 ust. 1 sposobu rozliczenia bezpowrotnie zużytej wody w ilości odprowadzanych ścieków, a także dokonanie tego w sposób sprzeczny z regulującym tę materię art. 27 ust. 6 ustawy przez dodanie wymogu uzyskania pisemnej zgody przedsiębiorstwa na montaż wodomierza dodatkowego;

XIV. istotne naruszenie prawa materialnego, mianowicie § 17 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w zw. z § 137 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 19 ust. 2 ustawy poprzez określenie, bez podstawy zawartej w delegacji ustawowej w § 18 ust. 2 terminu zapłaty za usługi oraz w sposób sprzeczny z regulującym tę materię § 17 ust. 1 rozporządzenia, a także przez powtórzenie w § 18 ust. 4 regulaminu przepisu § 17 ust. 4 rozporządzenia;

XV. istotne naruszenie prawa materialnego, to jest art. 8 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez ustanowienie w § 18 ust. 5 dodatkowej przesłanki zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego „w przypadku nieuiszczenia należności” pomimo, że okoliczności te są enumeratywnie wymienione w art. 8 ust. 1 ustawy, a do wprowadzenia kolejnych organ stanowiący gminy nie został upoważniony;

XVI. istotne naruszenie prawa materialnego, a to § 116 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz art. 19 ust. 2 u.z.z.w. przez upoważnienia w § 20 ust. 2 pkt 3 regulaminu, pomimo braku delegacji ustawowej, zarządcy sieci do określania w warunkach przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej miejsca zainstalowania urządzenia pomiarowego, podczas gdy umieszczenie zestawu wodomierza głównego zostało uregulowane w naruszonych przepisach rozporządzenia;

XVII. istotne naruszenie prawa materialnego, a to art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 2 u.z.z.w. przez wskazanie, z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 24 i 27 regulaminu, okoliczności w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, podczas gdy przepis art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia organu samorządowego do stanowienia prawa w tym zakresie, a nadto stanowi to materię ustawową uregulowaną w art. 15 ust. 4 ustawy;

XVIII. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy poprzez uregulowanie w § 26 regulaminu, że poziom dostępu do usług kanalizacyjnych w przyszłości wyznaczają w szczególności wieloletnie programy inwestycyjne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz, że dokumenty te dostępne są w urzędzie podczas, gdy regulacja ta nie mieści się w kategorii „warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” zawartych w delegacji ustawowej do stanowienia prawa w wymienionym przepisie;

XIX. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez niepełne określenie w § 28 ust. 1 sposobu postępowania przedsiębiorstwa w sytuacji niedotrzymania ciągłości usług lub obniżenia jakości świadczonych usług, poprzez udzielenie odbiorcy usług informacji o występujących zakłóceniach oraz awarii urządzeń kanalizacyjnych wskutek czego organ gminy nie wypełnił w całości delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy;

XX. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez niepełne uregulowanie w § 28 ust. 2 przesłanek wstrzymania odprowadzania ścieków bez uprzedniego zawiadomienia odbiorcy usług, przez co doszło do przekroczenia delegacji ustawowej przepisu art. 19 ust. 2 pkt 7, gdyż rada gminy nie została upoważniona do określenia w regulaminie przypadków, w których dostawca usług ma prawo wstrzymania lub ograniczenia zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

Wobec podniesionych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadniając żądania i zarzuty skargi jej autor podał, że Rada Gminy Ruja podjęła zaskarżoną uchwałę ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 2 stycznia 2009 r., a weszła ona w życie z dniem 16 stycznia 2009 r.

Wedle skarżącego w § 1 regulaminu wskazano, że określa on zasady zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanego na terenie Gminy Ruja, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorcy oraz odbiorców. Zdaniem Prokuratora takie określenie zakresu przedmiotowego regulaminu jest niezgodne z delegacją ustawową oraz zapisami ustawy, albowiem zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków reguluje ustawa w art. 1. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący i odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności. Wskazany przepis regulaminu zawiera zapisy zastrzeżone dla ustawy, powielając częściowo treść art. 1 ustawy, a tym samym wykracza poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy.

W § 2 regulaminu Rada Gminy zamieściła definicje następujących pojęć: „odbiorca usług”, „przedsiębiorstwo”, „przedsiębiorca”, „umowa”, „wodomierz główny”, „wodomierz lokalowy”, „wodomierz

„dodatkowy” oraz „okres obrachunkowy”. Definicje legalne zawarte w tym przepisie uchwały istotnie naruszają art. 2 oraz art. 27 ust. 1, 4-6 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie w uchwale regulaminowej autonomicznych definicji pojęć, „przedsiębiorstwo”, „przedsiębiorca”, „umowa” „wodomierz lokalowy”, „okres obrachunkowy”, co do których brak wyraźnej podstawy ustawowej do ich definiowania w regulaminie będącym aktem wykonawczym względem ustawy. Natomiast pojęcia „wodomierz główny”, „odbiorca usług” zostały zdefiniowane w ustawie w art. 2 pkt 3, 19. Natomiast pojęcie „dodatkowego wodomierza” występuje w art. 27 ust. 6 ustawy. Ustawodawca nie uznał jednak za stosowne dalszego definiowania pojęcia „dodatkowego wodomierza”. Takie podejście jest podyktowane tym, że ustawodawca posłużył się powyższym pojęciem w kontekście pomiaru ilości wody bezpowrotnie zużytej w rozliczeniach ilości odprowadzanych ścieków (art. 27 ust. 6). W tej sytuacji należy uznać, że pojęcie to zostało zdefiniowane pośrednio w art. 27 ust. 6 ustawy, a prawodawca lokalny nie jest upoważniony do ponownego definiowania (nawet w sposób zbieżny treściowo) pojęć ustawowych. Rada Gminy Ruja samodzielnie zdefiniowała powyższe pojęcie w pkt 8 § 2 uchwały. Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących samorządu terytorialnego do autonomicznej regulacji pojęć i możliwości ich wprowadzenia w odmiennym brzmieniu. Przy tym zgodnie z § 149 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 1 obligatoryjnym elementem regulaminu jest minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W tym względzie organ stanowiący gminy ograniczył się zaś jedynie do odesłania w § 3 oraz § 4 ust. 1 pkt 1 do treści zawieranych umów, obowiązujących przepisów, dokumentacji projektowej i warunków technicznych przyłączy. W orzecznictwie podnosi się, że precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług daje mieszkańcom gminy wskazówkę jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanych świadczeń 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. Brak zawarcia w regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji ustawowej. Pominięcie 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. Takie naruszenie samo w sobie dyskwalifikuje zaskarżony akt. Brak wypełnienia delegacji ustawowej, wobec pominięcia w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów, uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Dokonana przez Radę Gminy Ruja regulacja narusza w sposób istotny przepis art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. Nieokreślenie minimalnego zakresu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo godzi w prawa ich odbiorców, bowiem nie pozwala na skuteczne domaganie się dochowania zapewnienia wskazanego zakresu i poziomu usług. Nadto zapisy te wprowadzają pewną nierównowagę stron, bowiem umożliwiają przedsiębiorstwu w sposób zasadniczo dowolny kształtować zakres usług w zakresie odprowadzania ścieków.

Organ stanowiący w § 4 ust. 2 regulaminu określił, że przedsiębiorstwo zapewnia budowę oraz modernizację urządzeń kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Przepis ten skarżący uznał za nieprawidłowy, gdyż art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania kwestii wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń do regulaminu. Zwrot „warunki techniczne” użyty w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług

wodociągowo-kanalizacyjnych. Analiza treści regulaminu, a w szczególności § 4 ust. 2, prowadzi do wniosku, że kwestie te nie zostały uregulowane zgodnie z dyspozycją przepisu art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy. Regulacja ta nie znajduje też podstawy do jej wprowadzenia w przepisie art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy zezwalającym na określenie w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Kwestia uregulowana w tym przepisie nie należy do zakresu tej problematyki. Problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została unormowana w art. 21 ustawy.

W przepisach § 5 pkt 1-9 regulamin wprowadza szereg obowiązków odbiorcy usług związanych z użytkowaniem przezeń sieci kanalizacyjnej, do której jest przyłączony. Określenie szeregu obowiązków odbiorcy usług, związanych z korzystaniem z sieci do odprowadzania ścieków, stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa. Nie znajduje on podstawy pozwalającej na uregulowanie tej kwestii w regulaminie. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa oraz odbiorców usług oraz wymienia katalog zagadnień podlegających regulacji. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. „Obowiązki odbiorców usług warunkujące jego utrzymanie” określone w regulaminie nie kwalifikują się do żadnej z podstaw wyliczonych w tym przepisie. Poza tym zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy, to umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera prawa i obowiązki stron. W świetle tego przepisu obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków nie powinny być określone w regulaminie, a w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług.

W przepisie § 6 uchwalono, że postanowienia umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawieranych przez przedsiębiorstwo z odbiorcą usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy a także postanowień niniejszego Regulaminu. Akt prawa miejscowego jest aktem prawa hierarchicznie niższym od aktów prawa powszechnie obowiązującego, którymi są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Akt niższego rzędu nie może zatem wprowadzać obowiązku nie stosowania w umowie postanowień niezgodnych z aktami prawnymi wyższego rzędu. Nie ma on bowiem charakteru informacyjnego. Poza tym regulacja ta nie znajduje żadnego umotywowania w delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 pkt 2 upoważniającej do stanowienia prawa. Zgodnie z tym przepisem w regulaminie określa się warunki i tryb zawierania umów. Kwestia uregulowana w tym zapisie nie należy do zakresu tej kategorii. Poza tym jakie w szczególności postanowienia powinna zawierać umowa określa przepis w art. 6 ust. 3 ustawy. Kwestionowany przepis regulaminu nie określa postanowień umowy lecz wskazuje jakich postanowień nie powinna zawierać umowa, co nie mieści się w granicach jego kompetencji.

Dalej Prokurator podniósł, że w przepisie § 7 ust. 2 zobowiązano osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci do przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości. W przepisie ust. 1 postanowiono, że umowa „jest zawierana” na pisemny wniosek osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości, a w ust. 3 uchwalono, że „umowa może być zawarta” na pisemny wniosek z osobą, która posiada tytuł prawny do nieruchomości lub korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, która ma być przyłączona do sieci oraz po spełnieniu warunków technicznych przyłączenia. Regulacje te istotnie naruszają prawo. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy (..) z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Przepis ten nie wprowadza żadnych innych wymagań niezbędnych do zawarcia umowy. Przepis regulaminu § 7 ust. 2 zobowiązujący do przedłożenia do wniosku o zawarcie umowy, uzależnia zawarcie umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 ustawy. Tym samym kwestionowany przepis regulaminu rozszerza w sposób niedozwolony katalog ustawowych warunków zawarcia umowy. Regulacja w ustępie 1 i 3 w sposób odmienny reguluje zawarcie umowy przez osoby posiadające tytuł prawny do nieruchomości stanowiąc w ust. 1 „Umowa jest zawierana”, a w ustępie 3 „Umowa może być zawarta”. Poza tym materia dotycząca podmiotów, z którymi może być zawarta umowa o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków została uregulowana w art. 6 ust. 4 ustawy. Tymczasem przepis regulaminu powtarza przepis ustawy a nadto w sposób niedozwolony modyfikuje go wprowadzając

dotatkowy warunek „spełnienia warunków technicznych przyłączenia”. Przepis ten narusza zatem w/w przepisy ustawy i wykracza poza delegacje przepisu art. 19 ust. 2 pkt 2.

Regulamin w § 9 ust. 1, 2 i 3 wskazuje, że umowa określa obowiązki stron, w tym zasady utrzymania przyłączy niebędących w posiadaniu przedsiębiorstwa oraz zasady usuwania ich awarii. Wskazuje również miejsce wykonywania usług odbioru ścieków, a także ogranicza zakres odpowiedzialności przedsiębiorstwa w sytuacji w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorców. Powyższe regulacje stanowią powtórzenie części zapisów ustawowych i ich częściową modyfikację. Ustawodawca w art. 6 ust. 1 ustawy wskazał, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, zaś w ust. 3 określił co powinna zawierać umowa i wskazał, że umowa w szczególności zawiera 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, o których mowa w art. 18; okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Określenie że umowa zawiera „w szczególności” postanowienia wymienione w tym przepisie oznacza, że jest to katalog otwarty pozostawiony do uregulowania w drodze umowy stron. 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. 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 szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest Rada Gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać. Jako niedopuszczalne uznał Prokurator zapisy regulaminu określające zakres postanowień umownych, zwłaszcza że prawodawca lokalny dokonał tego odmiennie od rozwiązań ustawowych, ograniczając się do częściowego powielenia zapisów art. 6 ust. 3 pkt 3 i 3a ustawy. Ponadto tego rodzaju działanie organu stanowiącego wykracza poza delegację ustawową z art. 19 ust. 2 ustawy, jako że nie upoważnia on rady gminy do wskazania zakresu i istotnych postanowień umów zawieranych z odbiorcami usług. Tym samym organ uregulował problematykę, do której nie został upoważniony, czym poza art. 6 ust. 3 ustawy, naruszył także art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Poza tym stosownie do § 135 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym. Uregulowanie przez Radę Gminy Ruja zakresu postanowień umownych w sposób autonomiczny stanowi istotne naruszenie powołanych powyżej przepisów ustawy oraz rozporządzenia. Nie ma zatem uzasadnionej podstawy, aby regulować to dodatkowo w drodze aktu prawa miejscowego, szczególnie że upoważnienie ustawowe z art. 19 ust. 2 pkt 2 odnosi się wyłącznie do określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, nie zaś do wpisania w akcie prawa miejscowego w istocie postanowień umownych.

Nadto w przepisie § 9 ust. 2 postanowiono „W przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy usług, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych”. W przepisie tym uregulowana została kwestia odpowiedzialności, w sytuacji gdy przyłącza nie są w posiadaniu przedsiębiorstwa. Z regulacji tej wynika zatem, że przepis ten wyłącza odpowiedzialność przedsiębiorstwa,

w przypadku gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy. Taka regulacja jest sprzeczna z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy, który materie dotyczącą odpowiedzialności odbiorcy usług za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji przyłączy pozwala uregulować w umowie. Przepis ten stanowi „Jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji (...)”. Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość ustalenia zasad odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji, w drodze umowy pomiędzy przedsiębiorcą a odbiorcą usług. Tymczasem regulacja uchwały w zakwestionowanym przepisie wyłącza taką możliwość.

Co do § 11 ust. 1 regulaminu skarżący podał, że przewidziano nim wymóg zachowania formy pisemnej dla zmiany warunków zawartej umowy na odprowadzanie ścieków w drodze aneksu, w § 11 ust. 2, postanowiono, że zmiana taryfy nie wymaga formy pisemnej, zaś w § 12 wskazano przesłanki wygaśnięcia umowy. Umowa dotycząca zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków jest umową o świadczeniu usług i podlega rygorom przepisów art. 747 i 750 Kodeksu cywilnego. Przepisy te przewidują możliwość uregulowania kwestii wygaśnięcia umowy oraz wypowiedzenia umowy w drodze umowy stron. Zapisy § 11 ust. 1, 2 i § 12 pkt 1, 2, 3 stanowią niedozwoloną ingerencję aktu prawa miejscowego w zakres uregulowań, które ustawodawca w przepisach ustawowych przyznał stronom do ustalenia w drodze umowy o świadczenie usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Równocześnie wskazanie wymogu zachowania formy pisemnej dla zmian warunków umowy godzi w przepisy art. 76 oraz 77 k.c., które winny znaleźć zastosowanie przy zawieraniu umowy przez przedsiębiorstwo z odbiorcą usług. Trudno znaleźć należyte uzasadnienie do uregulowania tych kwestii na poziomie aktu prawa miejscowego, zwłaszcza że Rada Gminy nie została do tego upoważniona. Kwestionowana regulacja wyłącza przy tym swobodę stron w kształtowaniu treści stosunku cywilnoprawnego i sprzeczna jest z art. 353(1) Kodeksu cywilnego, który pozwala ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść i cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Następnie skarżący podniósł, że w przepisie § 13 uregulowano kwestię zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Odcięcie dostawy wody i zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego zostało uregulowane w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy. Jest to katalog zamknięty. Wprowadzona regulaminem przesłanka uzasadniająca zamknięcie przyłącza nie jest przewidziana w ustawie. Tym samym doszło do naruszenia w/w przepisu ustawy a nadto regulacja ta wykracza poza delegację ustawową przepisu art 19 ust. 2.

Z kolei § 14 regulaminu wprowadza zasadę, że rozliczenia za usługi odprowadzania ścieków są prowadzone przed przedsiębiorcą z odbiorcą usług, wyłącznie w oparciu o ceny i stawki opłat określone w taryfach oraz na podstawie ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Tym samym stanowi on w dużej mierze powtórzenie przepisu art. 26 ust. 1 ustawy, z tym że wprowadza zasadę wyłączności uwzględnienia tychże wskaźników do prowadzenia rozliczeń. Przepis ten nie wypełnia zatem delegacji ustawowej z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy, albowiem zamiast wprowadzać określone metody czy algorytmy rozliczeń, powtarza zapis ustawy. Odnotować przy tym wypada, że stosownie do § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Jak wskazuje się w orzecznictwie powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymaganego adekwatności. Z tych względów § 14 regulaminu narusza przepis art. 19 ust. 2 pkt 3 i art. 26 ust. 1 ustawy w sposób istotny. Doszło do niedopuszczalnego powtórzenia i modyfikacji zapisu ustawy.

W § 15 ust. 1 prawodawca lokalny określił, że ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie odczytu wskazań urządzenia pomiarowego, zaś w ust. 2 wskazał, że w razie braku urządzenia pomiarowego ilości odprowadzanych ścieków ustala się w formie ryczałtu na osobę w gospodarstwie domowym lub ilości pobranej wody. Zatem ust. 1 regulamin powtarza w istocie przepis art. 27 ust. 4 ustawy, wobec czego narusza zasady legislacji wynikające z § 137 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jak również czyni to bez upoważnienia ustawowego, czym narusza art. 19 ust. 2, który nie upoważnia organu stanowiącego gminy do uchwalenia w regulaminie sposobu ustalenia ilości odprowadzonych ścieków. Również ust. 2 § 15 regulaminu wprowadzający metodę ustalania ilości odprowadzonych ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych stanowi wyraz legislacji dokonanej z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Ponadto przepis ten jest sprzeczny z art. 27 ust. 5 ustawy, który wyczerpująco reguluje kwestię ustalenia ilości odprowadzanych ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych i zobowiązuje do dokonania tego na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równej ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Nie ma zatem zarówno uzasadnionej potrzeby, ani ustawowej podstawy do odmiennego od ustawowego ukształtowania tejże zasady przez radę gminy. Naruszenia te mają charakter istotny, bowiem usurpują sobie prawo do regulacji, a nadto czynią to w sposób sprzeczny ze stanowczym przepisem ustawy. Dotyczą przy tym materii bezsprzecznie kluczowej z punktu widzenia odbiorców usług tj. ilości odprowadzanych ścieków, co ma bezpośrednie przełożenie na ponoszone przez nich koszty usług.

Kolejno skarżący odnotował, że w § 16 regulaminu wprowadzono metodę określenia ilości odprowadzanych ścieków w przypadku niesprawności urządzenia pomiarowego, wskazując, że przy braku możliwości ustalenia na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i umowy, ilości odprowadzanych ścieków, ustala się te ilości na podstawie średniego zużycia wody i średniej ilości odprowadzanych ścieków w całym okresie świadczenia usług przed stwierdzeniem niesprawności, nie dłuższym jednak niż 12 miesięcy. Tego rodzaju regulacja normatywna dokonana została z przekroczeniem delegacji ustawowej. W żadnym wypadku nie ustanawia ona sposobu rozliczeń stron umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3, a co zdaje się sugerować tytuł Rozdziału IV regulaminu, w którym umieszczono zaskarżony przepis. Nadto zgodnie z § 18 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównej ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 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. Tymczasem Rada Gminy odmiennie uregulowała materię, w związku z czym zarówno z uwagi na tę sprzeczność z prawem powszechnie obowiązującym, jak i na naruszenie przepisów, stanowiących normę kompetencyjną do uchwalenia regulaminu, wprowadzony § 16 w sposób istotny narusza prawo.

Przepis w § 17 ust. 1 dotyczy sposobu rozliczenia bezpowrotnie zużytej wody w ilości odprowadzanych ścieków i wskazuje, że uwzględnia się ją wyłącznie w przypadku, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie wskazań wodomierza dodatkowego wymagającego uzyskania pisemnej zgody przedsiębiorstwa na montaż. Również i w tym zakresie Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 ustawy, który nie upoważnia jej do rozstrzygnięcia w tym zakresie, a tym samym dokonała istotnego naruszenia tego przepisu. Ponadto treść regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 27 ust. 6, bowiem wprowadza dodatkowy wymóg uzyskania pisemnej zgody przedsiębiorstwa na montaż wodomierza dodatkowego. Tego rodzaju obowiązek uzyskania zgody nie jest znany ustawie i brak jest podstawy prawnej do jego wprowadzenia na poziomie regulaminu odprowadzania ścieków. Powyższy przepis poprzez

powtórzenie w części art. 27 ust. 6, i ustanowienie dodatkowej przesłanki narusza ten przepis ustawy w sposób istotny i wykracza przy tym poza delegację ustawową art. 19 ust. 2 ustawy.

W § 18 ust. 2 uchwalono, że odbiorca usług dokonuje zapłaty za usługi w terminie wskazanym w fakturze, zaś stosownie do ust. 4 wniesienie przez odbiorcę usług zastrzeżeń co do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty. Regulacja § 18 ust. 4 powtarza w swej treści § 17 ust. 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, co jest sprzeczne z § 137 w zw. z art. 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z kolei § 18 ust. 2 regulaminu pozostaje w części w sprzeczności z § 17 ust. 1 rozporządzenia, który określa, że termin zapłaty określony w fakturze nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Redakcja tego przepisu regulaminu jest niejasna i stwarza podstawę do przyjęcia, że termin zapłaty może być kształtowany dowolnie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Poza tym uregulowanie to nie ustanawia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zespół tych okoliczności przemawia za uznaniem wskazanych uchybień jako istotnych.

Zdaniem Prokuratora także z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wprowadzono w § 18 ust. 5 dodatkową przesłankę zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego w postaci „nieuiszczenia należności za usługi świadczone przez odbiorcę usług”, które to zamknięcie ma zostać dokonane na podstawie art. 8 ustawy. Brak jest w art. 19 ust. 2 podstawy do wskazania w regulaminie odrębnych od ustawowych przesłanek zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. W art. 8 ust. 1 ustawy, przewidziano cztery przesłanki zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, w tym w punkcie 2 gdy nie uiszczono należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty. Regulacja ta nie znajduje więc podstawy prawnej do jej ustanowienia w regulaminie z nadto jest sprzeczna z ustawą. Zakwestionowane przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Z kolei w § 20 ust. 2 pkt 3 regulaminu postanowiono, że warunki przyłączenia powinny określać wymagania dotyczące miejsca zainstalowania urządzenia pomiarowego. Tymczasem w § 116 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie uregulowano miejsce umieszczenia wodomierza głównego. Odmienna legislacja i przyznanie uprawnienia przedsiębiorstwu do decydowania o miejscu zainstalowania urządzenia pomiarowego stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 ustawy. Uznać należy zatem, że zarządca sieci nie jest uprawniony do określania w warunkach przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej miejsca zainstalowania wodomierza głównego. Wprowadzone przez radę postanowienia stwarzają sytuację, w której miejsce instalacji urządzenia pomiarowego może być kształtowane dowolnie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a tym samym naruszają one uprawnienia odbiorców usług, wynikające z innego źródła prawa powszechnie obowiązującego. Przemawia to za uznaniem wskazanych uchybień jako istotnych.

Względem dalszych naruszeń skarżący wskazał na § 24 regulaminu, w którym podano, że przedsiębiorca odmawia przyłączenia do sieci, jeżeli przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami przyłączenia. Z kolei w § 27 postanowiono, że przedsiębiorca ma prawo odmówić przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej, jeżeli: 1) w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom usług; 2) nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług.

Regulacja powyższa narusza przepis art. 15 ust. 4 ustawy, a przy tym przekracza zakres upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 ustawy. W myśl art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane 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. Jak wskazuje się w orzecznictwie: gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci czy odmowy wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (wyrok WSA

w. Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2021 r., sygn. akt II SA/Go 419/21). W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś obowiązkiem przedsiębiorstwa zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy jest przyłączenie do nieruchomości do sieci o ile zostały spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Wprowadzone przez Radę Gminy postanowienia są niedopuszczalne i naruszają przepisy ustawowe, a samo dokonanie regulacji w tym przedmiocie wykracza poza zakres upoważnienia z art. 19 ust. 2 ustawy. Przez to prowadzą do sytuacji, w której przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zyskuje nieuzasadnione uprawnienia do kształtowania uprawnień odbiorców usług i przez nieostrość przesłanek do arbitralnego decydowania o dostępie do sieci kanalizacyjnej. Narusza to uprawnienia odbiorców usług, wynikające ze źródła prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. Mając na uwadze powyższe, wskazane uchybienia uznać należy za jako istotne.

§ 25 regulaminu odnosi się do kwestii wybudowania urządzeń wodociągowych i kanalizacji przez inwestora i wprowadza regulacje dotyczące trybu i zasad zawarcia umowy odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych. Regulacja ta nie znajduje oparcia w podstawie prawnej art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten odnosi się wyłącznie do określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Rada nie miała umocowania ustawowego do uregulowania trybu i warunków umowy o wybudowanie urządzenia przez odbiorcę ze środków własnych i jego odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W art. 31 ustawy uregulowano kwestię odpłatnego przekazania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych z własnych środków przez odbiorcę. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r. wyraził pogląd, że „Powyższy przepis reguluje zatem w sposób wyczerpujący zasady odpłatnego przekazania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych z własnych środków na rzecz gminy. Natomiast treść zawartego w art 19 ust. 1 ustawy nie daje podstaw do konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu uchwalonego przez radę gminy regulacji ustawowej”.

Przepisy § 25 poprzez ukształtowanie zakresu zobowiązania umownego, które godzi w stosunki obligacyjne, wolę stron, a także zasadę swobody umów, poprzez uregulowanie kwestii umów o odpłatne przekazanie urządzeń, które wykracza poza ustawowe upoważnienie z art. 19 ust. 2 ustawy a nadto poprzez regulacje materii uregulowanej ustawą- narusza prawo w sposób istotny. Narusza przepis art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy uregulowanie zawarte w § 26 regulaminu w świetle, którego postanowiono, że poziom dostępu do usług kanalizacyjnych w przyszłości wyznaczają w szczególności wieloletnie programy inwestycyjne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz „że dokumentacja ta jest dostępna w urzędzie. Regulacja ta nie mieści się w kategorii „warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” zawartych w delegacji ustawowej do stanowienia prawa w art 19 ust. 2 pkt 5 ustawy. Użyty zwrot w tym przepisie „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu, których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Z kolei w przepisie § 28 ust. 2 regulaminu określono, że wstrzymanie odprowadzania ścieków może nastąpić bez uprzedniego zawiadomienia odbiorcy usług w przypadkach gdy występują warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenia usług, w szczególności gdy: 1) z powodu nagłej awarii sieci nie ma możliwości odprowadzania ścieków, 2) dalsze funkcjonowanie sieci stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub środowiska.

Zdaniem skarżącego wprowadzona regulacja jest wadliwa i dokonana została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy, uprawniającego radę gminy do określenia w regulaminie sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Jak podnosi się w tym zakresie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym: przedmiotem regulaminu ma być regulacja dotycząca zachowania

przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy dojdzie już do niedotrzymania ciągłości usług lub obniżenia jakości świadczonych usług, nie zaś wskazanie - jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług. Czym innym jest zdefiniowanie okoliczności, których zaistnienie umożliwia ograniczenie lub wstrzymanie świadczonych usług, a czym innym, określenie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 578/19). Wprowadzenie zatem przez prawodawcę lokalnego uregulowań wskazujących na okoliczności, których zaistnienie umożliwia ograniczenie lub wstrzymanie świadczonych usług nie mieści się zatem w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zaś jako niewystarczającą, a w konsekwencji niewypełniającą upoważnienia ustawowego skarżący uznał regulację normatywną z § 28 ust. 1 regulaminu, bowiem wskazuje ona wyłącznie na obowiązki informacyjne przedsiębiorstwa, bez określenia środków zaradczych oraz wprowadzenia tymczasowych rozwiązań dla odbiorców usług. Są to kwestie istotne i umożliwiające zaspokojenie bieżących potrzeb. Niewypełnienie upoważnienia ustawowego z jednej strony w odniesieniu do § 28 ust. 1 regulaminu oraz dokonanie regulacji pomimo jego braku w zakresie § 28 ust. 2 regulaminu narusza przepis art. 19 ust. 2 pkt 7, a z racji charakteru, przedmiotu i skali naruszenia uznać je należy za istotne.

Nadto Prokurator wskazał, że doszło także do naruszenia przepisów ustawy poprzez regulacje zawarte w § 19 ust. 2 i 3, w których prawodawca lokalny określił zawartość wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, a także nałożył na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której dotyczy wnioski oraz tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości. Sprzeczne z prawem są także regulacje § 20 ust. 1 i 3, w którym określono termin i przesłanki wydania warunków przyłączenia do sieci oraz datę ważności w/w dokumentu. Materia ta została uregulowana w art 19a ust. 4, który wszedł w życie 19 września 2020 r. na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta wprowadziła art. 19a do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art 35 ust. 2 w/w nowelizacji rady gmin miały obowiązek w terminie do 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy nowelizującej dostosować treść regulaminów do przepisów ustawy. Przepis ten wymusza dokonanie zmian w zakresie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, na który organ gminy nie zareagował.

Na koniec skarżący podkreślając skalę, liczbę i charakter istotnych naruszeń, tak art. 19 ust. 2 ustawy, polegających na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i innych jej przepisów, polegających na modyfikacji i powtarzaniu treści regulacji ustawy i rozporządzenia w sprawie taryf oraz warunków technicznych, jak również scedowanie kompetencji wynikającej z ustawy na inny podmiot, czy też w końcu uregulowanie w regulaminie kwestii zarezerwowanych dla umowy zawieranej z odbiorcami usług wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Ruja wniósł o jej oddalenie podając, że nie stwierdzono aby mieszkańcy zgłaszali wątpliwości związane z postanowieniami uchwały, w związku z czym skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Wynika to z treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137). Natomiast, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329), dalej jako: „p.p.s.a.”, kontrola ta obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134

§ 1 p.p.s.a.). Stosownie zaś do art. 147 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Sam termin „sprzeczności z prawem” jest pojęciem nieostrym. Zarówno piśmiennictwo, jak i judykatura, wskazują, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia. Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. (...) przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru (zob. A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX/el i powołane tam orzecznictwo). Ponadto orzecznictwo sądowoadministracyjne jednolicie przyjmuje, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy, to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Warunkiem zgodności z prawem aktu prawa miejscowego jest stanowienie aktu w granicach delegacji ustawowej.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych kryteriów, Sąd uznał, że skarga jako uzasadniona, podlega uwzględnieniu co do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała ustanawiająca regulamin odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ruja. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 1 u.z.z.w. Zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Ustanowienie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Wynika z powyższego, że organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia, które nie podlega ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007 r., s. 72).

Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostało umieszczone w art. 19 ust. 1 i 3 ustawy. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 5, Regulamin, który uchwalany jest na podstawie upoważnienia ustawowego, 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) 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.

Wskazany katalog ma charakter wyczerpujący i zamknięty. Określając zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/OI 892/21, LEX nr 3288523). Jednocześnie, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Tą samą wadą dotknięte są te przepisy prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu wykonawczym i powtarzają rozwiązania ustawowe lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

W realiach rozpoznawanej sprawy skarżący Prokurator zasadnie zarzucił, że zakwestionowane w skardze przepisy regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa. Analizując zgodność z prawem zaskarżonego aktu, Sąd stwierdził istotne naruszenie prawa, które przybierało różnorodne formy. W szczególności Rada Gminy Ruja kształtując poszczególne elementy regulaminu wprowadziła regulacje dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowych, nie wypełniła delegacji ustawowych, powtarzała regulacje zawarte w aktach prawnych rangi ustawy czy też rozporządzenia, niejednokrotnie regulacje te modyfikując albo też wprowadzając zapisy z tymi regulacjami sprzeczne. Dodatkowo w regulaminie w sposób istotny naruszono regulacje wynikające z u.z.z.w., rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz kodeksu cywilnego.

Podkreślenia wymaga, że zarówno w zarzutach skargi jak i w uzasadnieniu skargi Prokurator w sposób szczegółowy przedstawił sposób naruszeń norm prawnych w poszczególnych zapisach uchwały. Dodatkowo argumentacja skarżącego została wsparta szeroko przywołanym orzecnictwem sądownoadministracyjnym, w tym tutejszego Sądu, co potwierdza nie tylko zasadność zarzutów ale także zasadniczo jednolitą linię orzecniczą prezentowaną przez sądy administracyjne względem wskazanych w skardze zarzutów. Obszerność skargi jak też trafność zaprezentowanej przez Prokuratora argumentacji daje podstawy do podzielenia jej przez skład orzekający Sądu, co czyni zbędnym odnoszenie się do poszczególnych zarzutów, gdyż prowadziło by to w istocie do powtórzenia poglądów ugruntowanych już w orzecnictwie i zaprezentowanych w skardze. Wobec tego stwierdzić należy, że Sąd podziela w całości zarzuty sformułowane w skardze.

Sąd w niniejszym składzie uznał także, że przedstawione w skardze naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Za oceną taką przemawia w szczególności fakt, że stwierdzenie nieważności wyłącznie zapisów regulaminu objętych skargą spowodowałoby brak obligatoryjnych elementów regulaminu. Także ilość stwierdzonych naruszeń prawa, a co za tym idzie konieczność stwierdzenia nieważności wielu postanowień regulaminu czyniłby ten akt niekompletnym, co także przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Końcowo zauważyć przyjdzie, że fakt braku skarg mieszkańców odnośnie zapisów regulaminu czy brak wątpliwości mieszkańców odnośnie postanowień uchwały nie ma znaczenia przy ocenie legalności skarżonego aktu. Istotne naruszenie prawa przy podejmowaniu uchwały stanowi przesłankę do obligatoryjnego jej wyeliminowania z obrotu prawnego. W tych okolicznościach brak było podstaw do uwzględnienia stanowiska zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.