



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4018

### WYROK NR II SA/WR 520/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Alicja Palus

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zgorzelcu  
na uchwałę Rady Miejskiej w Węglińcu  
z dnia 24 listopada 2004 r. nr 164/XXVII/04  
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

**I. stwierdza nieważność § 2 uchwały we fragmencie „oraz Dyrektorowi Zakładu Usług Komunalnych w Węglińcu”, a także nieważność załącznika do uchwały w zakresie: § 1 pkt 1, 5; § 4 pkt 2, 4, 5; § 5 pkt 3, 4, 5, 6; § 6; § 36; § 46; § 47; § 49;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z 24 XI 2004 r. Rada Miejska w Węglińcu przyjęła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2005 r., nr 6, poz. 162).

W § 2 uchwały postanowiono, że „Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Gminy i Miasta w Węglińcu oraz Dyrektorowi Zakładu Usług Komunalnych w Węglińcu.”

W § 1 pkt 1 i 5 załącznika do uchwały postanowiono:

„1) Regulamin niniejszy dotyczy zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanych przez „Zakład Usług Komunalnych w Węglińcu z siedzibą przy ul. Partyzantów 8” zwany dalej Zakładem i dotyczy terenu gminy i miasta Węglińca.

(...)

5) Użyte w regulaminie określenia oznaczają:

- a) przyłączy kanalizacyjne - odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku od granicy nieruchomości,
- b) przyłączy wodociągowe - odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym,
- c) sieć - przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki będące w posiadaniu Zakładu.”

Stosownie do § 4 pkt 2, 4 i 5 załącznika do uchwały:

„2) Umowa może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z obiektu budowlanego, do którego ma być dostarczana woda lub, z którego mają być odprowadzane ścieki, a w uzasadnionych przypadkach z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

(...)

4) Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego, o którym mowa w ust. 3, Zakład zawiera umowy z korzystającymi z lokali osobami, jeżeli są spełnione następujące warunki:

- a) wszystkie lokale wyposażone są w zainstalowane wodomierze zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi w sposób uzgodniony z Zakładem,
- b) możliwy jest odczyt wskazań wodomierzy,
- c) wnioskodawca ustala sposób rozliczeń różnic wskazań między wodomierzem głównym a wodomierzami zainstalowanymi w poszczególnych lokalach oraz zasady ich utrzymania, co winien udokumentować stosownymi zgodami wszystkich lokatorów,
- d) uzgodniony został przez strony sposób przerwania dostarczania wody do lokalu bez zakłócenia dostaw do pozostałych lokali.

5) Zakład może wyrazić zgodę na zawarcie umów z korzystającymi z lokali osobami, o których mowa w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy również w przypadku, gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 4.”

Według § 5 załącznika do uchwały:

„1) Umowa może być zawarta na czas nieokreślony lub określony.

2) Umowa winna dopuszczać jej rozwiązanie przez Odbiorcę za wypowiedzeniem lub na zgodny wniosek stron.

3) Rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy skutkuje zastosowaniem przez Zakład środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług.

4) Zakład może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłączy kanalizacyjne, jeżeli:

- a) przyłączy wodociągowe lub przyłączy kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa,
- b) odbiorca usług nie uiścił opłat za pełne dwa okresy obrachunkowe następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty,
- c) jakość wprowadzonych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego,

d) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

5) Zakład po odcięciu dostawy wody, jest obowiązany do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu.

6) Zakład o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia powiatowego inspektora sanitarnego, Burmistrza oraz odbiorcę usług, co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.”.

W § 6 załącznika do uchwały postanowiono: „Umowa, o której mowa w § 5 ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia,
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń,
- 3) praw i obowiązków stron umowy,
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18 ustawy,
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.”.

Zgodnie z § 36 załącznika do uchwały: „Przedstawiciele Zakładu po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczeń każdego, kto korzysta z usług, w celu przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych w lokalu i dokonania odczytu ich wskazań, dokonania badań i pomiarów, przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez Zakład, a także sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzonych do sieci.”.

Według § 46 załącznika do uchwały:

- „1) Kto pobiera wodę z urządzeń wodociągowych będących we władaniu Zakładu bez uprzedniego zawarcia umowy, podlega karze grzywny do 5 000 PLN.
- 2) Kto zrywa lub uszkodza plomby umieszczone na urządzeniach pomiarowych, lub zaworze odcinającym, podlega karze grzywny do 5 000 PLN.
- 3) Kto nie dopuszcza przedstawiciela Zakładu do wykonywania czynności określonych w rozdziale VII § 37, podlega karze grzywny do 5 000 PLN.
- 4) Kto bez uprzedniego zawarcia umowy wprowadza ścieki do urządzeń kanalizacyjnych będących we władaniu Zakładu, podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny do 10.000 PLN.
- 5) Obok orzeczenia kary organ orzekający może nałożyć obowiązek zapłaty nawiazki na rzecz Zakładu w wysokości 1 000 PLN za każdy miesiąc, w którym nastąpiło bezumowne pobieranie wody z urządzeń wodociągowych lub wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych Zakładu.
- 6) Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1-3, następuje na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”.

Zgodnie z § 47 załącznika do uchwały: „Burmistrz w drodze decyzji wymierza karę pieniężną za:

- 1) stosowanie taryf bez przedstawienia ich Radzie Miejskiej w Węglińcu do zatwierdzenia,
- 2) za zawyżanie cen i stawek taryf zatwierdzonych.”.

Według § 49 załącznika do uchwały: „W sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. nr 72, poz. 747) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy.”.

Skargę na uchwałę w cytowanym wyżej zakresie wniósł Prokurator Rejonowy w Zgorzelcu żądając stwierdzenia nieważności: § 2 uchwały oraz w załączniku do uchwały: § 1 pkt 1 i 5; § 4 pkt 2, 4 i 5;

§ 5, § 6; § 36; § 46, § 47 i § 49. W uzasadnieniu skargi powołano się na zakres kompetencji prawodawczej przyznanej radzie gminy mocą art. 19 ust. 2 ustawy z 7 VI 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015r., poz. 139 ze zm.) – dalej jako „uzzw”. Wyjaśniono, że kwestionowana regulacja w większości powtarza materię ustawową, czasem ją modyfikując, co stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji oraz hierarchiczną strukturę systemu źródeł prawa obowiązującego. Zwrócono również uwagę, że niedopuszczalne jest indywidualizowanie w akcie normatywnym przedsiębiorcy świadczącego usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. W ocenie skarżącego nie ma też podstaw do zamieszczania w akcie prawa miejscowego klauzuli odsyłającej do stosowania przepisów ustawowych. Taki zabieg legislacyjny może wprowadzić w błąd co do obowiązującej hierarchii źródeł prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Węglińcu wniosła o jej oddalenie lub umorzenie postępowania. Wyjaśniła, że zaskarżona uchwała reguluje od ponad 13 lat kwestie związane z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków. Poinformowała też, że został już poddany procedurze legislacyjnej projekt nowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, załączając do skargi ten projekt. Wskazała przy tym, że gminy są zobowiązane do przyjęcia nowego regulaminu w związku z nowelizacją uzzw i wniosła o zawieszenie postępowania do czasu przyjęcia nowego regulaminu.

Postanowieniem z dnia 2 VIII 2018 r. Sąd oddalił wniosek o zawieszenie.

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

Skarga w zdecydowanej większości zasługuje na uwzględnienie.

Zasadnicze kryterium oceny regulacji zawartej w zaskarżonej uchwale stanowią przepisy uzzw, oczywiście według stanu obowiązującego w dniu przyjęcia uchwały (Dz.U. z 2001 r. nr. 72, poz. 747).

Jak wynika z art. 19 ust. 2 uzzw, 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 postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków,
- 7) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

Realizując wyżej określone upoważnienie ustawowe organ musi z jednej strony uwzględnić granice upoważnienia, z drugiej zaś - działając w ramach wyznaczonych przez ustawodawcę granic unikać rozwiązań kolidujących z przepisami wynikającymi z aktów prawnych wyższego rzędu. Te dwie reguły wyznaczają zasadnicze postulaty poprawnej legislacji w zakresie aktów prawnych o charakterze wykonawczym, do których niewątpliwie należy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Rację ma strona skarżąca, że zjawisko powtarzania w aktach normatywnych o charakterze wykonawczym (w tym w aktach prawa miejscowego) przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa. Należy zwrócić uwagę, że tego rodzaju zjawisko podważa przede wszystkim cel, jakiemu mają służyć przepisy wykonawcze. Akty prawne o charakterze podustawowym mają bowiem umożliwiać wykonanie przepisów ustawowych, a nie dublować zawarte w nich regulacje. Zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego regulacji zawartej w aktach wyższego rzędu przewiduje wyraźnie § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 VI 2002 r. w sprawie: „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). Stanowi on, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów

międzynarodowych i rozporządzeń. Reguła ta wychodzi naprzeciw zagrożeniu związanym z faktem, że proces interpretacji tych samych przepisów zawartych w kilku aktach prawnych (w innym układzie systemowym i znaczeniowym) może prowadzić do odmiennej wykładni i związanych z tym nieporozumień. Orzecznictwo sądownoadministracyjne wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia „zewnętrzne” jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 14 X 1999 r., II SA/Wr 1179/98; czy wyrok NSA z 16 VI 1992 r., II SA 99/97 – publ. CBOSA).

Z uwagi na powyższe należało stwierdzić nieważność załącznika do uchwały w zakresie: § 1 pkt 5; § 4 pkt 2, 4, 5; § 5 pkt 4, 5, 6; § 6; § 36; § 46 i § 47. Zawierają one bowiem powtórzenia przepisów ustawowych z: art. 2 pkt 5-7; art. 6 ust. 3, 4, 6, 7; art. 7; art. 8, art. 28 i art. 29 ust. 1 uzzw.

Istotnym naruszeniem prawa obciążona jest również regulacja z § 5 pkt 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którą rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy skutkuje zastosowaniem przez zakład środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług. Tego typu unormowanie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 19 ust. 2 uzzw.

Niezasadne było jednak żądanie skargi w zakresie nieważności § 5 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały. Powołane przepisy regulują bowiem warunki i tryb zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w granicach upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 2 pkt 2 uzzw.

Rację ma z kolei strona skarżąca kwestionując § 2 uchwały oraz § 1 pkt 1 załącznika do uchwały ze względu na zindywidualizowanie przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie świadczeń określonych w uchwale. Z art. 19 ust. 1 uzzw wynika, że rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków „obowiązujący na obszarze gminy”. Z brzmienia tego przepisu wyprowadzić należy więc obowiązek rady gminy do uregulowania, mocą aktu prawa miejscowego, wzajemnych praw i obowiązków usługodawców prowadzących działalność w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usługobiorców (odbiorców). Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem, który w swojej treści powinien uwzględniać i harmonizować propozycje zawarte w projektach regulaminów dostarczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne świadczące usługi na terenie gminy. Wynikająca z art. 19 ust. 1 uzzw dyrektywa wskazuje jednoznacznie, iż uchwalany przez radę gminy regulamin będzie miał zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców świadczących na terenie gminy usługi w zakresie zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin zawiera postanowienia odnoszące się także do potencjalnych odbiorców usług, którym mocą niniejszej uchwały przypisano oznaczone uprawnienia i obowiązki. Uchwała w sprawie regulaminu posiada więc walor powszechności i obowiązuje generalnie na obszarze gminy. Przedmiot regulaminu, jak wynika z art. 19 ust. 2 ustawy, stanowią zagadnienia związane z warunkami, zakresem i trybem świadczeń. Normy prawne regulujące te kwestie znajdują wielokrotnie zastosowanie, ilekroć zaistnieje stan faktyczny odpowiadający hipotezom tych norm. Rozstrzyga to o abstrakcyjnym charakterze regulacji prawnej zamieszczonej w regulaminie. Za nieuzasadnione i godzące w cechę generalności aktu prawa miejscowego należy uznać ograniczenie zakresu zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego usługodawcy, nawet jeżeli aktualnie na terenie konkretnej gminy funkcjonuje tylko jedno przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Regulamin ma bowiem obejmować wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie danej gminy i nie jest aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej (aktem wewnątrznie obowiązującym).

Z uwagi na istotne naruszenie art. 19 ust. 1 i 2 uzzw należało stwierdzić nieważność § 2 uchwały oraz § 1 pkt 1 załącznika do uchwały. Wbrew wnioskowi skargi Sąd nie dopatrył się jednak podstaw do stwierdzenia nieważności § 2 uchwały w całości, bowiem część przepisu, powierzająca wykonanie uchwały organowi wykonawczemu spełnia kryterium legalności (zob. art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591).

Co do kwestionowanej w skardze legalności przepisu z § 49 załącznika do uchwały, zawierającego odesłanie do stosowania przepisów prawa, w tym przepisów uzzw, to zarzuty skargi uznać należy za zasadne. Kwestionowany przepis zawiera cechy odesłania prawnego, którym często posługuje się prawodawca, gdy uregulowania zawarte w innych aktach uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane aktem zawierającym odesłanie. Jednakże, po pierwsze, odesłanie powinno dotyczyć przepisów zawartych w akcie tego samego rzędu co akt prawny zawierający odesłanie; po drugie, „odesłanie prawne” dotyczy sfery wykonawczej (stosowania prawa) a nie sfery obowiązywania prawa. Przepisu z § 49 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa wynikającym z art. 87 Konstytucji. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może stanowić o obowiązku stosowania ustaw czy rozporządzeń wykonawczych. Co więcej, należy zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, pierwszeństwo przysługuje zawsze przepisom hierarchicznie wyższym.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy z 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018 r., poz. 1302, ze zm.).