



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 listopada 2020 r.

Poz. 4430

WYROK NR II SA/RZ 861/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 października 2019 r.

sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie NSA Stanisław Śliwa WSA Paweł Zaborniak /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 października 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie na uchwałę Rady Gminy Lubaczów z dnia 16 października 2018 r. nr LIV/526/2018 w przedmiocie wprowadzenia na obszarze Gminy Lubaczów Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 7, § 11, § 13, § 18 i § 21 ust. 2 Regulaminu; II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia [...] października 2018 r. nr [...], Rada Gminy [...], uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązujący na obszarze Gminy [...], w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały (§ 1 uchwały). Wykonanie uchwały zlecono Wójtowi Gminy [...] (§ 3 uchwały) oraz uchwalono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] (§ 4 uchwały). W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) – dalej: "u.s.g." oraz art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 z późn. zm.). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator Prokuratury Rejonowej w [...] zaskarżył opisaną na wstępie uchwałę w zakresie § 7, § 11, § 13, § 18 i § 21 załącznika uchwały - Regulaminu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 6 ust. 4, art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), poprzez: 1. niewyczerpanie w § 7 Regulaminu delegacji ustawowej, polegające na niewskazaniu warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, co istotnie narusza art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zdaniem skarżącego, wskazanie w Regulaminie jedynie prawa przedsiębiorstwa do sporządzenia projektu umowy powoduje, że nie zostały uwzględnione uprawnienia drugiej strony umowy, co stanowi naruszenie równowagi stron zawierających tego typu umowę. 2. nałożenie w § 11 Regulaminu bez upoważnienia ustawowego na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku dołączania do wniosku dokumentu określającego stan prawny nieruchomości oraz mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości, której dotyczy wnioski, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, co istotnie narusza art. 6 ust. 4, art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 29a i 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane. Zawarcie umowy nie może być bowiem uzależnione od warunków, które nie zostały określone w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Poprzez przyjęcie spornych zapisów uchwałodawca dokonał zatem nieuprawnionej ingerencji w przepisy prawa powszechnie obowiązujące;

3. nałożenie w § 13 Regulaminu bez upoważnienia ustawowego na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku uzyskania pisemnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej, w tym projektu i sposobu prowadzenia prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót, a także przedłożenia dodatkowych dokumentów wskazanych przez przedsiębiorstwo, co istotnie narusza art. 15 ust. 4 i art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 29a i 30 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem Prokuratora, skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to wskazanie w zaskarżonym Regulaminie, że warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej, narusza wskazane powyżej przepisy; 4. przyznanie w § 18 Regulaminu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu bez upoważnienia ustawowego prawa do określania wzoru zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru, co istotnie narusza art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W ocenie skarżącego, żaden przepis cytowanej wyżej ustawy nie daje podstawy do przyznania przedsiębiorstwu uprawnienia do sporządzania wzoru zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru; 5. uzależnienie w § 21 Regulaminu skuteczności reklamacji od złożenia jej wyłącznie w formie pisemnej, co istotnie narusza art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Skarżący zauważył, że ustawodawca nie daje umocowania do wprowadzenia przepisów uzależniających skuteczność reklamacji od złożenia jej wyłącznie w formie pisemnej. Prawodawca w ww. przepisie zastosował bowiem konstrukcję odnoszącą się do sposobu załatwiania reklamacji, nie wskazując w tym zakresie szczegółowych regulacji w przedmiocie sposobu jej złożenia. Prokurator podniósł, że przepis art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w którym powinny być określone prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym wymienione w art. 19 ust. 5 tej ustawy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, a zatem zawarte w przywołanym przepisie upoważnienie określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Upoważnienie to nie daje więc radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materię inną niż wymienioną w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy [...] wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem skarżonego organu, linia orzecznicza sądów administracyjnych nie potwierdza zasadności zarzutu Prokuratora o naruszeniu § 7 Regulaminu wskazanych przez niego przepisów prawa. Akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, nie może regulować sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług, a także okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia oraz formy zmiany umowy. Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), to brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących zasad i trybu rozwiązywania oraz wypowiedzania wskazanych umów. Odnosząc się do zarzutów niezgodności z prawem § 11 Regulaminu organ podał, że odbiorca usług wodociągowo-kanalizacyjnych musi mieć tytuł prawny do nieruchomości albo spełnić minimalny wymóg korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Wprawdzie tytuł prawny do nieruchomości nie został zdefiniowany w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jednak skoro wymogi stawiane są odbiorcom na zasadzie spełnienia pewnego minimum, wydaje się, że wymóg posiadania tytułu prawnego można rozumieć szeroko jako każde prawo do nieruchomości, zarówno rzeczowe (np. własność, użytkowanie), jak i obligacyjne (np. najem, dzierżawa). W przypadku gdy umowa ma dotyczyć zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jedynym kryterium jej zawarcia jest korzystanie przez odbiorcę z nieruchomości, co zdaniem organu oznacza, że wyznacznikiem możliwości zawarcia umowy jest stan faktyczny, tj. fakt, że odbiorca jest posiadaczem nieruchomości. W odniesieniu do zarzutu niezgodności z prawem § 13 Regulaminu organ wskazał, że pierwszą przesłanką przyłączenia do sieci jest spełnienie warunków przyłączenia określonych w Regulaminie. Zgodnie zaś z orzecnictwem, dopuszczalną formą sprawdzenia spełnienia warunków określonych w regulaminie jest uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Zdaniem organu, za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia prawa poprzez uchwalenie § 18 Regulaminu. Rada podała, że zaskarżona uchwała wprawdzie nie określa kto ma opracować wzory wniosków, jednak opracowanie wszelkich wzorów dokumentów stanowi czynność administracyjną i jest obowiązkiem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Nieopracowanie wzorów dokumentów i niedostępnie ich odbiorcom doprowadziło by natomiast do obiegu różnych dokumentów. Jednocześnie organ podkreślił, że opracowane wzory wniosków czy innych dokumentów nie są obligatoryjne

(bezwzględnie wymagane) i można je skutecznie składać także bez zachowania opracowanych w przedsiębiorstwie wzorów. W zakresie niezgodności § 21 Regulaminu z obowiązującymi przepisami prawa Rada Gminy podniosła, że zarzut ten zasługuje na uwzględnienie. Zaznaczyła przy tym, że jego uchwalenie podyktowane było wyłącznie dobrą wolą i troską o dobro mieszkańców. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Skarga została w części uwzględniona, bowiem jej zarzuty okazały się uzasadnione. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 P.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Zaznaczyć należy, iż przedmiotem swej skargi Prokurator uczynił niektóre z przepisów wyrażonych w uchwale Rady Gminy [...] podjętej w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy [...] Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wyraźnym zakresem skargi objęto postanowienia zawarte w: § 7, § 11, 13, § 18, § 21 Regulaminu stanowiącego załącznik do w/w uchwały. Na podstawie przekazanych akt Sąd ustalił, że Rada Gminy [...] uchwałą z dnia [...] października 2018 r., nr [...], wprowadziła na obszarze Gminy [...] Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Według § 1 w/w uchwały, Regulamin o jakim mowa stanowi załącznik do uchwały. W podstawach prawnych w/w aktu podano m.in. art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 z późn. zm., zwana dalej u.z.w.ś.). W myśl wyrażonych w tym przepisie postanowień, rada gminy na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (art. 19 ust. 1 u.z.w.ś.). Istotne znaczenie w sprawie ograża art. 19 ust. 5 u.z.w.ś. który wiąże organ stanowiący gminy, co do obligatoryjnych elementów treści regulaminu. Otóż w myśl tej regulacji, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe (art. 19 ust. 5 u.z.w.ś.). Ustawodawca w sposób jednoznaczny przesądził, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a uchwała go rada gminy (art. 19 ust. 3 i 4 u.z.w.ś.). Sposób wykładni i stosowania przez rady gmin powołanych ustępów art. 19 u.z.w.ś. stanowi przedmiot licznych orzeczeń sądowych. Autorzy komentarza do u.z.w.ś. na podstawie analizy wyroków sądów administracyjnych wskazują na powtarzające się problemy, które sprowadzają do czterech grup zagadnień: a) niewyczerpania delegacji ustawowej (w tym odesłania do regulacji umownych), b) modyfikacji rozwiązań ustawowych (w tym poprzez subdelegacje do aktów indywidualnych), c) innych form przekroczenia granic upoważnienia niż modyfikacje, d) powielania przepisów ustawy (zob. Jerzy Rotko Jerzy. Art. 19. W: Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz. ABC, 2011). Prokurator trafnie zarzuca niewyczerpanie przez Radę Gminy delegacji ustawowej wyrażonej w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.w.ś. przez treść § 7 Regulaminu. Otóż w myśl § 7 Regulaminu, przedsiębiorstwo sporządza projekt umowy, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o zawarciu umowy. Zacytowany przepis jest jedyną regulacją Rozdział 3. Regulaminu o tytule: Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami. Należy zgodzić się ze stroną skarżącą, iż Regulamin o jakim mowa powinien w sposób szczegółowy określać nie tylko tryb zawierania umów z odbiorcami, ale także warunki na jakich umowy te będą zawierane przez przedsiębiorstwo. Tymczasem Rada Gminy w treści kontrolowanego aktu określiła i to w sposób bardzo lakoniczny procedurę sporządzania projektu umowy, powierzając to zadanie wyłącznie przedsiębiorstwu, pomijając przy tym uprawnienia do współkształtowania umowy podmiotowi zainteresowanemu jej zawarciem. Potencjalny odbiorca usługi wodno - kanalizacyjnej na podstawie tej regulacji nie ma możliwości uzyskania konkretnej informacji, jakie warunki otworzą mu drogę do zawarcia umowy. Zatem nie można mieć wątpliwości, iż tak ograniczona redakcja § 7 Regulaminu powoduje, że wyrażone w nim zapisy o charakterze powszechnie obowiązującym nie wypełniają upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy. Ponadto zapisana w tym przepisie regulacja budzi istotne wątpliwości co do zachowania przez Radę cywilnoprawnej zasady swobody zawierania umów. Przepis § 7 Regulaminu w swej treści nie uwzględnia bowiem możliwości wnoszenia uwag, proponowania własnych rozwiązań przez potencjalnego odbiorcę usług jak również nie przewiduje możliwości jakiegokolwiek negocjacji. Wynika z niego, że to wyłącznie przedsiębiorstwo bez udziału potencjalnego kontrahenta sporządza projekt umowy, przyznając mu rolę wyłącznego arbitra w ustalaniu wszelkich postanowień umownych. Zdaniem Sądu, zakwestionowany paragraf Regulaminu pozwala w istocie przedsiębiorstwu na władcze rozstrzygnięcie o warunkach zawierania umów, co jest w sposób oczywisty sprzeczne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy, z którego jednoznacznie wynika, że o warunkach zawarcia umowy rozstrzyga rada mocą przepisów regulaminu. W niniejszej uchwale zabrakło ewidentnie tego koniecznego elementu. Zaznaczona kwestia nie budzi wątpliwości w orzecznictwie, czego dowodem są wyroki sądów administracyjnych przytoczone w skardze przez Prokuratora (np. wyrok WSA w Opolu z 6 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 383/18, LEX). Kolejny zakwestionowany zasadnie przez Prokuratora przepis obejmuje § 11 Regulaminu. W myśl tej regulacji: Do wniosku, o których mowa w § 10, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć: 1) dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek, 2) mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, o której mowa w ust. 1, względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. W § 10, do którego odsyła § 11 Regulaminu określono warunki przyłączenia do sieci w zakresie wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Słusznie Prokurator w swojej skardze zwraca uwagę na treść art. 6 ust. 4 ustawy. W świetle tego przepisu umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle przytoczonej regulacji mocno utrwalone jest aktualnie stanowisko, w myśl którego brak jest jakichkolwiek podstaw do różnicowania osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości. Z przepisu tego można wyprowadzić wniosek, że wprowadza on zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z uwagi na brak tytułu prawnego do nieruchomości (tak słusznie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Ol 152/19, LEX, zob. także wyrok WSA w Gliwicach z 17 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Gl 697/18, LEX). Wobec przekonujących argumentów skargi prokuratorskiej, postawione przez radnych wymaganie załączenia do wniosku tytułu prawnego określającego stan prawny nieruchomości należało uznać za

wykroczenie poza granice kompetencji prawotwórczej wynikającej z powołanego wyżej art. 19 u.z.w.ś.. Radni nie mogą wymagać od podmiotów wnioskujących spełnienia takich obowiązków, których ustawodawca w sposób wyraźny nie przewidział w delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego. W ten sam sposób należało ocenić wyrażony § 11 pkt 2 Regulaminu obowiązek załączenia do wniosku mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości wnioskującego wobec położenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Za Prokuratorem powtórzyć należy, iż w myśl przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186), budowa przyłącza wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – art. 29a ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Wobec tego przewidziany w zacytowanym wyżej przepisie Regulaminu obowiązek przedłożenia przez osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci, innych dokumentów niż wymagane w przepisach rangi ustawowej w tym w przepisach ustawy – Prawo budowlane, nie znajduje uzasadnienia. Zakwestionowana regulacja regulaminu poprzez modyfikację obowiązków inwestora unormowanych w ustawie – Prawo budowlane, narusza granice delegacji ustawowej, jaką wyraża art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.w.ś.. Innymi słowy skoro przepisy ustawy – Prawo budowlane, jak również inne regulacje u.z.w.ś. nie wymagają od wnioskującego sporządzania i przedkładania w procesie inwestycyjnym takiej mapy sytuacyjnej, która została przewidziana w treści Regulaminu, to Rada Gminy nie może tego obowiązku wywodzić z art. 19 ustawy. Brak jest podstaw prawnych do żądania przedłożenia przez ubiegającego się o przyłączenie jego nieruchomości do sieci innych dokumentów, niż wymagane przez u.P.b. (tak słusznie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 30 października 2018 r., sygn. II SA/OI 613/18, LEX). Kolejną regulacją Regulamin nie mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego jest zakwestionowany w skardze § 13 tego aktu. Przypomnieć należy, iż w § 13 Regulaminu ustalono, iż warunkiem przystąpienia do prac przyłączenia nieruchomości do sieci jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, ma w myśl § 13 ust. 2 Regulaminu przedłożyć przedsiębiorstwu odpowiednie dokumenty i informacje, zaś przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie w terminie 14 dni od dnia złożenia kompletu dokumentów. Zdaniem Sądu, nie znajduje w przepisach ustawy uzasadnienia obowiązek uzgadniania z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej prac przyłączeniowych bowiem przepisy ustawy – Prawo budowlane nie przewidują przedkładania przez inwestora projektu budowlanego przyłącza. W żadnym z przepisów ustawy nie znajduje się unormowanie uprawniające przedsiębiorstwo do dokonywania uzgodnień, jakie wyraża § 13 Regulaminu. Zatem uzależnienie przez Radę wykonania przez przedsiębiorstwo czynności przyłączenia nieruchomości do sieci od uzyskania pisemnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej, narusza ustawową zasadę dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. W rezultacie § 13 Regulaminu istotnie wykracza poza obszar delegacji ustawowej, co czyni ten przepis w całości nieważnym. Dodać wypada, iż w świetle art. 15 ust. 4 w/w ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Sąd podkreśla, iż ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek innych obowiązków obarczających podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowej czy też kanalizacyjnej, w tym obowiązku uzgadniania dokumentacji prowadzonych prac oraz sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli prowadzonych czy wykonanych robót (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 marca 2019 r., sygn. II SA/Wr 820/18, LEX). Skarga Prokuratora zarzuca także istotne naruszenie prawa przez przepis § 18 Regulaminu, który stanowi, iż wzory zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru określa przedsiębiorstwo. Przytoczony § Regulaminu został zawarty w rozdziale 7 tego aktu o tytule: Sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wykonanego przyłącza. W pełni zgodzić należy się ze stanowiskiem Prokuratora, że żaden z przepisów ustawy nie przewiduje w swej treści podstaw do nadawania przedsiębiorstwu uprawnień do sporządzenia wzoru zgłoszenia odbioru czy protokołu wykonanych robót przyłączeniowych. Nie ulega wątpliwości, że aby organ gminy mógł upoważnić przedsiębiorstwo do określania wzorców tego rodzaju dokumentów to musiałby wykazać istnienie w treści art. 19 ustawy, lub też w innym przepisie u.z.w.ś., takiego unormowania, które przewidywałaby ewentualność dokonania subdelegacji prawa do opracowania w/w wzorów. Ponieważ takiego przepisu nie wykazano, to nie może być mowy o istnieniu kompetencji prawotwórczej rady w powyższym zakresie. Potwierdza to sama Rada, pisząc w odpowiedzi na skargę, że ustawa nie rozstrzyga kto ma ustalać wzory tego rodzaju dokumentów. Skoro nie czyni tego ustawa, to tym bardziej nie może tego czynić Organ gminy. Za istotnie niezgodny z prawem uznać również należało przepis wyrażony w § 21 ust. 2 Regulaminu, w którym to Radni postanowili, iż reklamacja dotycząca sposobu wykonania przez przedsiębiorstwo umowy, jest zgłaszana w formie pisemnej. Przepisy kluczowej dla sprawy ustawy, w tym jej art. 19, nie zawężają formy składanej reklamacji do formy pisemnej, a zatem wyrażone

w przytoczonym przepisie Regulaminu ograniczenie narusza art. 19 ustawy. Słusznie podkreśla skarżący Prokurator, iż prawodawca w treści art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.w.ś., kształtując konstrukcję sposobu załatwienia reklamacji nie określił w sposób szczegółowy formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcą usługi złożona. Przyjęty w regulaminie przepis dopuszczający wyłącznie formę pisemną reklamacji w sposób istotny ogranicza usługobiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do świadczonych usług. Ten zarzut skargi został przez Radę podzielony w odpowiedzi na skargę. Jednocześnie Sąd zauważa, że zakresem swej skargi Prokurator objął cały przepis § 21 Regulaminu, jednakże jego zarzuty zostały skoncentrowane wyłącznie na zapisach ustępu drugiego tej jednostki redakcyjnej w/w aktu. Sąd działając z urzędu nie dopatrył się zarówno w ust. 1 jak również w ust. 3 § 21 Regulaminu takich nieprawidłowości, które nakazywałyby stwierdzić istotne naruszenie prawa. Zatem w tej części skarga Prokuratora musiała zostać przez WSA oddalona jako nieuzasadniona. Stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji wyroku § 7, § 11, § 13, § 18 i § 21 ust. 2 Regulaminu nastąpiło na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Wydany w niniejszej sprawie wyrok stwierdza nieważność jedynie części zaskarżonej uchwały, co oznacza, że w pozostałym zakresie akt ten nadal może być stosowany. Natomiast oddalenie skargi w pozostałej części nastąpiło na podstawie art. 151 P.p.s.a. Sąd nie orzekał o kosztach postępowania sądowego z uwagi na ustawowe zwolnienie Prokuratora od kosztów sądowych – art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a.