



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 lutego 2021 r.

Poz. 779

WYROK NR II SA/RZ226/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 24 maja 2019 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Krystyna Józefczyk Sędziowie WSA Piotr Godlewski /spr./ WSA Marcin Kamiński Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 maja 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Gminy w Orłach z dnia 24 listopada 2005 r. nr XXIX/253/05 w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Orły stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu jest uchwała Rady Gminy w Orłach z 24 listopada 2005 r. nr XXIX/253/05 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Orły, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r., Nr 72 poz. 747 ze zm., dalej: u.z.z.w.). Uchwała ta została zaskarżona w części dotyczącej § 7 ust. 2, § 9 ust. 1 - 3, § 10 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1 - 4, § 17 ust. 1 i 2, § 18, § 21 ust. 2 pkt 2 i 3, § 23, § 24 ust. 1 i 2, § 29 ust. 1 - 3 oraz § 31. Skarżonej uchwale zarzucono: - naruszenie art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: K.p.a.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP przez uchwalenie zaskarżonej uchwały w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą wskazaną w u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego; - istotne naruszenie art. 6 ust. 4 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez zawarcie w jej § 7 ust. 2 zapisu, że "Umowa może być zawarta z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości", w sytuacji, gdy przepisy u.z.z.w. nie różnicują w tej mierze prawa osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osoby korzystającej z nieruchomości bez uregulowanego stanu prawnego oraz nie wprowadzają wymogu uprawdopodobnienia faktu korzystania z nieruchomości; - istotne naruszenie art. 6 ust. 6 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez zamieszczenie w § 9 ust. 1 - 3 uchwały zapisu stanowiącego, że umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego oraz określeniu warunków zawarcia takich umów, podczas gdy przepis art. 6 ust. 6 u.z.z.w. stanowi, że na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne zawiera umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków także z osobą korzystającą z lokalu w tego rodzaju budynkach; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 i art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uchwalenie zaskarżonych przepisów bez podstawy prawnej, w szczególności zamieszczenie w § 10 ust. 1, § 11 ust. 1 - 4, § 17 ust. 1 i 2, § 18 i § 29 ust. 1 - 3 uchwały

zapisów regulujących okresy obowiązywania umowy, warunki jej rozwiązania i wygaśnięcia, formę zmiany warunków umowy, sposób i terminy wzajemnych rozliczeń pomiędzy odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym, długość okresu obrachunkowego, zasady zgłaszania i rozpoznania reklamacji, podczas gdy ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 u.z.z.w. określił, jakie w szczególności postanowienia powinna zawierać umowa; - istotne naruszenie art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 6 ust. 1 u.z.z.w. poprzez wskazanie w § 10 ust. 2 uchwały, że zmiana umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie pod rygorem nieważności, w sytuacji gdy z art. 6 ust. 1 u.z.z.w. wynika, że umowa powinna być zawarta w formie pisemnej a ustawa nie przewiduje rygору nieważności dla tego rodzaju czynności, co dotyczy również formy zmiany umowy; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały w zw. z art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uchwalenie zaskarżonych przepisów bez podstawy prawnej, w szczególności zamieszczenie w § 21 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały zapisu nakładającego na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej obowiązku załączenia do wniosku wyrys i wypisu z ewidencji gruntów dotyczących nieruchomości oraz mapy do celów projektowych określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, podczas gdy brak jest podstaw prawnych do żądania przedłożenia dokumentów innych niż wymagane przez prawo budowlane; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w jej § 23 zapisu przewidującego konieczność wpłacenia opłaty za podłączenie obiektu do sieci, co jest m.in. warunkiem przystąpienia do wykonania przyłącza, podczas gdy przepis art. 19 ust. 2 u.z.z.w. nie stanowi podstawy prawnej do nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia tego rodzaju opłaty; - istotne naruszenie art. 3 ust. 1 i art. 15 ust. 4 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w § 24 ust. 1 i 2 uchwały zapisów przyznających przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu prawa odmówienia przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia oraz jeżeli nie posiada ono technicznych możliwości przyłączenia, podczas gdy przedsiębiorstwo ma wyłącznie uprawnienie do wydawania warunków technicznych a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć ustaleniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami, nie zaś do określania przesłanek negatywnych odmowy przyłączenia; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 w zw. z art. 22 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w § 31 uchwały zapisu nakładającego na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne obowiązku zawarcia umowy z gminą i strażą pożarną jako warunku dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, podczas gdy powyższy zapis narusza delegację ustawową oraz art. 22 ust. 2 u.z.z.w. stanowiący o obciążeniu gminy kosztami dostaw wody na cele przeciwpożarowe. Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, jako sprzecznej z prawem. W odpowiedzi na skargę RG reprezentowana przez jej Przewodniczącego uznała ją za zasadną. Wskazano, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę o zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie (tj. od dnia 12 grudnia 2017 r.), przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne zobowiązane były do opracowania i przedstawienia radom gmin projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zaskarżona uchwała - w tym zakwestionowane zapisy - straci moc z uwagi na podjęcie w powyższym przedmiocie 22 lutego 2019 r. przez RG nowej uchwały nr VI/40/2019. W nowym regulaminie - pozytywnie zaopiniowanym przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Rzeszowie oraz wstępnie przez Wojewodę Podkarpackiego - przeanalizowano zapisy objęte skargą z uwzględnieniem przedstawionych przez Prokuratora wątpliwości. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem kontroli Sądu pozostaje powołana na wstępie uchwała Rady Gminy w Orłach z 24 listopada 2005 r. nr XXIX/253/05 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Orły. Skarżący w niniejszej sprawie Prokurator wskazał na swą legitymację do wniesienia skargi wynikającą z art. 8 i art. 50 § 1 P.p.s.a. W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane

z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W związku z sygnalizowaną w odpowiedzi na skargę okolicznością utraty mocy przez zaskarżoną uchwałę wskutek uchwalenia nowego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Orły (uchwała RG Orły nr VI/40/2019 z 22 lutego 2019 r.) zwrócenia uwagi wymaga, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna także wtedy, gdy uchwała została wprawdzie już uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2007 r. II OSK 1046/07 - LEX nr 384291 i z 22 marca 2007 r. II OSK 1776/06 - LEX nr 327767). Podkreślić także należy, że stwierdzenie nieważności uchwały eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tworząc stan, jakby zapisy uznane za nieważne nigdy nie weszły do obrotu prawnego. Ma to znaczenie z punktu widzenia rozstrzygnięć wydanych na podstawie przepisów nieważnej uchwały podlegających ocenie z punktu widzenia ich legalności (art. 147 § 2 P.p.s.a.), co jest istotne w przypadku ewentualnych spraw o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć (art. 4171 § 2 Kodeksu cywilnego). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: u.s.g.), w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchylenia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. W myśl powołanego w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (zgodnie z art. 41 ust. 1 tej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Stosownie do art. 94 Konstytucji RP, podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej musi być zawarta tzw. delegacja dla lokalnego prawodawstwa. Jak wynika z art. 40 ust. 2 u.s.g., organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.z.z.w., rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Z kolei według ust. 2 tego artykułu (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały), regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, 4) warunki przyłączania do sieci, 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych, 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wykonanego przyłącza, 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Określając w zaskarżonej uchwale zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Orły, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorstwa oraz odbiorców (§ 1), RG w Orłach uprawniona była więc do ich uregulowania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Zarówno sieci kanalizacyjne jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Ustanawiając na podstawie tego

przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy ograniczony jest jednak obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może naruszać i w sposób dowolny modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach delegacji ustawowej, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. IV SA/GI 847/14, Lex nr 1647724). Odnosząc powyższe ogólne rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy, Sąd uznał podniesione w skardze przez Prokuratora zarzuty za zasadne. 1. Jako sprzeczny z prawem Sąd uznał zapis § 7 ust. 2 skarżonej uchwały (Regulaminu), iż "Umowa może być zawarta z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości". Stosownie do art. 2 pkt 3a u.z.z.w., przez osobę korzystającą z lokalu należy rozumieć osobę posiadającą tytuł prawny do lokalu lub osobę korzystającą z lokalu o nieuregulowanym stanie prawnym. Ponadto, stosownie do art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o której mowa w ust. 1 (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. Z przepisów tych nie wynika dla wnioskodawców obowiązek udokumentowania tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, a w konsekwencji brak jest podstaw do różnicowania sytuacji osób które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym poprzez domaganie się od tych ostatnich uprawdopodobnienia w jakiegokolwiek formie faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości. Art. 6 ust. 4 u.z.z.w. wprowadza zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków z uwagi na dysponowanie bądź brak tytułu prawnego do nieruchomości. Tym samym niedopuszczalna jest odmienna regulacja zawarta w regulaminie (por. wyrok WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2017 r. VIII SA/Wa 399/16 – LEX nr 2288478, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 marca 2014 r. II SA/Wr 59/14 - LEX nr 1568400); Ponadto jak wynika z art. 6 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Do zawarcia umowy wystarczające jest więc spełnienie wyłącznie dwóch przesłanek: technicznej w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalnej w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy, względem czego bez znaczenia pozostaje tytuł prawny do nieruchomości; 2. Za istotne naruszenie art. 6 ust. 6 u.z.z.w. należy uznać: - zapis zawarty w § 9 ust. 1 Regulaminu, iż umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego. Art. 6 ust. 6 u.z.z.w. stanowi bowiem, że na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne zawiera umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków także z osobą korzystającą z lokalu w tego rodzaju budynkach. Przepis ten nie mówi o "możliwości", ale o obowiązku "zawarcia umowy" przez przedsiębiorstwo. Wyłącza to po jego stronie ewentualną uznaniowość co do zawarcia umowy z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym, która to kwestia nie może podlegać odmiennej regulacji regulaminowej, - zapisy § 9 ust. 2 i 3 Regulaminu dotyczące dodatkowych wymogów wniosku o zawarcie umowy z osobami korzystającymi z lokali w budynku wielolokalowym, przewidujące: określenie osób korzystających z takich lokali, ich tytułu prawnego do zajmowanego lokalu i potwierdzonej własnoręcznym podpisem zgody takich osób na zawarcie umowy, oświadczenia wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic pomiędzy odczytem wodomierza głównego a wodomierzem w punkcie czerpalnym i obowiązku ponoszenia na rzecz przedsiębiorstwa dodatkowych opłat, schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym). W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że warunki jakie muszą być spełnione do zawarcia przez przedsiębiorstwo na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych umowy z osobą korzystającą z lokalu i wskazaną we wniosku określone zostały w art. 6 ust. 6 pkt 1-7 i ust. 6a u.z.z.w. Oprócz wskazania tej osoby we wniosku, przepisy te nie przewidują konieczności spełnienia pozostałych z w/w wymagań przewidzianych w § 9 ust. 2 i 3 Regulaminu. Odnośnie przewidzianego nim wymogu złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic pomiędzy odczytem wodomierza głównego a wodomierzem w punkcie czerpalnym i obowiązku ponoszenia na rzecz przedsiębiorstwa dodatkowych opłat należy zauważyć, że art. 6 ust. 6a u.z.z.w. przewiduje przed złożeniem wniosku o którym mowa w ust. 6 jedynie obowiązek poinformowania przez właściciela lub zarządcę osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4 oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne rozliczenie; zgodnie z ust. 6 pkt 3 i 4 tego artykułu, to właściciel lub zarządca na podstawie umowy o której mowa w ust. 1 tego artykułu reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody, którymi na

podstawie z art. 26 ust. 3 - zgodnie z przyjętą metodą rozliczania - obciąża osoby korzystające z lokali w tych budynkach. Ubocznie już tylko w związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że żądanie aby wniosek o zawarcie umowy spełniał dodatkowo wymogi wskazane w § 9 ust. 2 i 3 Regulaminu mimo że nie znajdują one odzwierciedlenia w przepisach ustawowych, rzutuje bezpośrednio na sposób rozumienia zawartego w § 9 ust. 4 Regulaminu obowiązku wydania przez przedsiębiorstwo informacji określającej wymagania techniczne w terminie 14 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku; 3. Zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków 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, 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu o których mowa w art. 18, 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Za przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. należy uznać zapisy § 10 ust. 1, § 11 ust. 1-4, § 17 ust. 1 i 2, § 18 i § 29 ust. 1 - 3 Regulaminu dotyczące okresów obowiązywania umowy (§ 10 ust. 1), warunków jej rozwiązania i wygaśnięcia (§ 11 ust. 1 - 4), długości okresu obrotowego oraz sposobu i terminów rozliczeń pomiędzy odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym (§ 17 ust. 1 i 2, § 18) a także zasady zgłaszania i rozpoznawania reklamacji (§ 29 ust. 1 - 3); przepisy te dotyczą materii która ma być przedmiotem umowy zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2, 3 i 6 u.z.z.w. (w przypadku § 17 ust. 1 Regulaminu jako wadliwy należy ocenić sam fakt odesłania do umownego określenia okresu obrotowego, skutków niedotrzymania terminu zapłaty oraz sposobu uiszczania opłat, skoro tematyka ta zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. przynależy do regulacji umownej). Mimo że stosownie do art. 19 ust. 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, co może sugerować zbieżność z zakresem regulacji art. 6 ust. 3 pkt 3 zgodnie z którym umowa zawiera w szczególności postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, to zakres regulacji regulaminowej o jakim mowa w art. 19 ust. 2 należy postrzegać przez pryzmat precyzujących go pkt 1-9. Treść umowy podlega zaś 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 (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 24 stycznia 2018 r. II SA/Go 1113/17 - LEX nr 2436376); 4. Trafnie z punktu widzenia art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego skarżący Prokurator zakwestionował postanowienia § 10 ust. 2 Regulaminu stanowiące, iż zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie, pod rygorem nieważności. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.w., dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy między przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Skoro brak zachowania tej formy nie jest obwarowany sankcją nieważności, należy to również odnieść do sytuacji zmiany takiej umowy bez zachowania formy pisemnej. W myśl bowiem art. 73 § 1 K.c., jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności (takiego, jak już wskazano wyżej, art. 6 ust. 1 u.z.z.w. nie przewiduje); 5. Istotnym przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. wg brzmienia obowiązującego w dacie podjęcia uchwały (przewidującego wymóg określenia w regulaminie m.in. warunków przyłączenia do sieci) jest zamieszczenie w § 21 ust. 2 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały zapisów nakładających na osobę wnioskującą o przyłączenie do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej wymogu załączenia rysunku i wypisu z ewidencji gruntów oraz mapy do celów projektowych określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Regulacja przewidująca ten wymóg do uzyskania warunków technicznych przyłączenia - niezależnie od sygnalizowanego już wyżej unormowania art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wskazującego jedynie na wymóg złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy i wykonania przyłączenia do sieci (bez przedkładania jakichkolwiek dokumentów) - pozostaje w ewidentnej sprzeczności z art. 29a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który w przypadku budowy wskazanych wyżej przyłączy wymaga od inwestora jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wymogi wynikające z regulaminu jako aktu prawa miejscowego (mimo ustawowego upoważnienia do jego wydania) nie mogą przewidywać dalej idących obowiązków (o większym zakresie), niż wynikające bezpośrednio z ustawy; 6. Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, że wprowadzenie przez RG w § 23 zaskarżonej uchwały zapisu przewidującego jako warunek przystąpienia do wykonania przyłącza "wpłacenie opłaty za podłączenie obiektu do sieci" stanowiło wyraz działania bez podstawy prawnej, wpisując się w istotne naruszenie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. Przepis ten w ogóle nie przewidywał zamieszczenia w uchwalanym na jego podstawie Regulaminie kwestii związanych

z ponoszeniem opłaty za przyłączenie do sieci (takiego rozwiązania nie przewidują również przepisy u.z.z.w. wg aktualnie obowiązującej treści). Zwrócenia uwagi w związku z tym wymaga regulacja art. 15 u.z.z.w. określająca generalne zasady budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz przyłączenia do sieci. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przewidzianych w ustalonych przez gminę aktach planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), zaś wg ust. 2, realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Przepisy te w sposób precyzyjny regulują budowę poszczególnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, jednoznacznie określając, który podmiot (przedsiębiorstwo, osobę ubiegającą się o przyłączenie) obciąża realizacja i koszty poszczególnych zadań inwestycyjnych. Z przepisów tych, w szczególności z art. 15 ust. 2 wynika, że oprócz rzeczywistych kosztów podłączenia obiektu do sieci, na podmiocie wnioskującym nie ciąży obowiązek poniesienia żadnej innej opłaty o charakterze administracyjnym (redakcja § 23 Regulaminu nie wskazuje, by opłatę o której tam mowa należało utożsamiać z kosztami o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.z.z.w.). Za takim sposobem wykładni art. 15 u.z.z.w. przemawia dodatkowo regulacja jego ust. 4, zgodnie z którym 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; 7. W kontekście art. 15 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 1 u.z.z.w. (kwalifikującym zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy) za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać określenie w § 24 ust. 1 i 2 Regulaminu przesłanek na podstawie których przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci (tj. brak technicznych możliwości przyłączenia bądź wykonanie przyłącza niezgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia), podczas gdy przepisy u.z.z.w. tak w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały jak i wyrokowania przez Sąd - mimo wyłącznego uprawnienia przedsiębiorstwa do wydawania warunków technicznych oraz dokonywania odbioru wykonanego przyłącza - nie określają przesłanek, z których niespełnieniem powiązano w Regulaminie takie prawo po stronie przedsiębiorstwa. Należy przy tym zauważyć, że na mocy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180), z dniem 12 grudnia 2017 r. dodany został do u.z.z.w. m.in. art. 27e, który w ust. 1 w sprawach spornych dotyczących m.in. odmowy zawarcia przez przedsiębiorstwo umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków lub odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci wprowadził możliwość rozstrzygnięcia na wniosek strony w drodze decyzji przez organ regulacyjny (dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie); 8. Za naruszający w sposób istotny art. 19 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały należy uznać zamieszczenie w § 31 zaskarżonej uchwały zapisu, zgodnie z którym zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Wymóg zawarcia tej umowy nie znajduje odzwierciedlenia w art. 22 pkt 2 u.z.z.w., który stanowi wprost o obciążaniu gminy przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą na cele przeciwpożarowe. Sam sens takiej umowy budzi zresztą wątpliwości, skoro jednocześnie w § 30 Regulaminu wprowadzono zapis, że woda do celów przeciwpożarowych jest dostępna przede wszystkim z hydrantów zainstalowanych na sieci wodociągowej; 10. Niezależnie od zasadności powyższych zarzutów podniesionych przez skarżącego Prokuratora, Sąd z urzędu stwierdził, iż w przedmiotowym Regulaminie dopuszczono się także istotnych uchybień związanych z wprowadzeniem i określeniem znaczenia użytych dla jego potrzeb pojęć "wodomierza" i "dodatkowego wodomierza" (§ 2 pkt 7 i 8). W tym zakresie jako punkt wyjścia należy przyjąć, że uchwała rady gminy nie może regulować tego, co zostało już przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta wynika z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym 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. W orzecznictwie sądowym akceptowany jest pogląd o dopuszczalności powtórzeń w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych jeżeli mają one charakter dosłowny i uzasadnione jest to względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii która jest regulowana aktem prawa miejscowego i pozwalając na jego zrozumienie bez sięgania do treści samej ustawy (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 6 marca 2019 r. II SA/Go 69/19 - LEX nr 2634367 i wyrok WSA

w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r. IV SA/Po 1284/14 - LEX nr 1761206). Za niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami tworzenia prawa należy jednak uznać modyfikowanie przepisów ustawowych przez akt wykonawczy niższego rzędu, definiowanie pojęć przez odesłanie do ich definicji ustawowych (w okolicznościach sprawy dotyczy to w szczególności § 2 pkt 2, 4, 5, 6 Regulaminu, co nie niesie za żadnych treści normatywnych i nie stanowi realizacji delegacji określonej w art. 19 ust. 2 (ust. 5) u.z.z.w.), a także wprowadzenie do regulaminu własnych definicji mimo braku ku temu wyraźnej podstawy ustawowej. Podkreślić należy, że skoro ustawodawca za wystarczające dla procesów wykładni u.z.z.w. uznał zdefiniowanie w jej art. 2 pkt 19 jedynie "wodomierza głównego" (jako przyrządu pomiarowego mierzącego ilość pobranej wody, znajdującego się na każdym przyłączy wodociągowym) - posługując się dodatkowo w konkretnych przepisach (art. 6 ust. 6 pkt 3 - 5) określeniem "wodomierze zainstalowane przy punktach czerpalnych wody), to brak jest w związku z tym podstaw do wywodzenia kompetencji rady gminy do dodatkowego definiowania w regulaminie jako akcie prawa miejscowego zbieżnego z nim pojęciowo określenia "wodomierza" (jako "przyrządu pomiarowego zainstalowanego na wewnętrznej instalacji wodociągowej obiektu budowlanego przy punkcie czerpalnym wody"). Uwagi te dotyczą również wprowadzenia w Regulaminie określenia "dodatkowy wodomierz", które wprawdzie zostało użyte w art. 27 ust. 6 u.z.z.w. (zgodnie z jego treścią "w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług"), niemniej sam regulamin chociaż zdefiniował to określenie w sposób bardzo zbliżony, to nadał mu jednak nieco inne znaczenie (jako "przyrząd pomiarowy zainstalowany za wodomierzem głównym służący określeniu ilości wody bezpowrotnie zużytej"). Uznanie legalności takich działań - mimo braku podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy do definiowania tych pojęć - może prowadzić do niedopuszczalnych rozbieżności interpretacyjnych, a w konsekwencji różnego sposobu wykonania u.z.z.w. przez różne jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od rodzaju i sposobu sformułowanych w regulaminie definicji. Podsumowując, ilość i rodzaj opisanych wyżej naruszeń polegających na wykroczeniu poza delegację ustawową określoną w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) lub niewypełnieniu tej delegacji, uzasadnia zastosowanie w stosunku do niej sankcji nieważności. Sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W związku z powyższym na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.