



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 lipca 2015 r.

Poz. 2502

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1244/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 23 grudnia 2014 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku na uchwałę Rady Miasta w Bychawie z dnia 26 stycznia 2006 r., nr XLII/332/06 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Sędziowie: Sędzia WSA Jacek Czaja, Sędzia WSA Robert Hałabis (sprawozdawca)

Protokolant Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 grudnia 2014 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku

na uchwałę Rady Miasta w Bychawie

z dnia 26 stycznia 2006 r., nr XLII/332/06

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2, § 4 ust. 6 i 7, § 7 ust. 2, § 8, § 9, § 11, §§ 13–16, §§ 18–22, § 25 ust. 2;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2013 r. Prokurator Rejonowy w Świdniku wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XLII/332/06 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bychawa, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uchwale tej Prokurator zarzucił istotnie naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 87 i 94 Konstytucji RP, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz art. 19 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1, 3 i 4, art. 15 ust. 3 i 14 i art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858), jak również art. 535¹ k.c., wobec podjęcia uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego oraz sprzecznie z prawem, poprzez:

1) nieokreślenie w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie ilości, jakości i ciśnienia dostarczanej wody odbiorcom,

- 2) określenie w § 2 regulaminu definicji pojęć, którym posługuje się prawodawca i ustalających znaczenie określeń zawartych w ustawie,
- 3) zawarcie w § 9, 13, 14-16 i 18-22 regulaminu, powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określenia taryf, wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków,
- 4) określenie w pierwszej części § 1, że to regulamin a nie ustawa określa zasady dostarczania zbiorowego wody i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 5) ograniczenia w § 4 ust. 6 i 7 odpowiedzialności dostawcy za uszkodzenia urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych i przyłączy,
- 6) określenie w § 7 ust. 2 i § 25 ust. 2 zapisów ograniczających możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym,
- 7) ograniczenie w § 8 zakresu regulacji umowy w zakresie obowiązków stron,
- 8) określenie w rozdziale III regulaminu – § 11 ust. 1-4 – warunków związanych z wygasaniem i rozwiązywaniem umów z odbiorcami;
- 9) określenie w § 11 miejsca wydania rzeczy, które winno być regulowane umownie,
- 10) naruszenie w § 45 regulaminu hierarchicznego systemu źródeł prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bychawie uznała skargę za zasadną i wniosła o jej uwzględnienie.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że w stosunku do zaskarżonej uchwały nie było prowadzone przez Wojewodę Lubelskiego postępowanie nadzorcze, co świadczy o tym, że Wojewoda nie dopatrył się uchybień wskazywanych przez Prokuratora. Pomimo tego, uznając argumenty skargi, przychylnono się do wniosków w niej zawartych.

W dniu 23 grudnia 2014 r. na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie Prokurator Rejonowy w Świdniku sprecyzował skargę w ten sposób, że zarzuty sformułowane względem § 45 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bychawa, w istocie dotyczą jego § 40 (protokół rozprawy – k. 38 akt sądowych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora Rejonowego w Świdniku zasługuje w przeważającej części na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”), prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że decyzja prokuratora o udziale w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy wyłącznie do niego. Jej słuszność nie podlega ocenie sądu nawet wtedy, jeśli – jak miało to miejsce w okolicznościach faktycznych tej sprawy – Prokurator zdecydował się zakwestionować uchwałę Rady Miejskiej w Bychawie po prawie ośmiu latach od jej podjęcia.

Trzeba zwrócić uwagę, że według art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (j.t. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.), zadaniem prokuratury jest w szczególności strzeżenie praworządności. Stąd w postępowaniu sądoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. oraz korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.

W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz.

594 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”). Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku kierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ani wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06, niepubl. – dostępny w CBOSA).

Zaskarżona uchwała Nr XLII/332/06 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 16 maja 2006 r. (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego Nr 88, poz. 1571). Uchwała ta została podjęta – między innymi – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm., dalej jako „ustawa”), który stanowi, że rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to zatem, że jego zaskarżenie przez prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Uznając zatem za dopuszczalną skargę wniesioną przez Prokuratora, Sąd zobowiązany był dokonać merytorycznej kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Kontrola ta prowadzi do wniosku, że argumentacja skarżącego jest w przeważającej części uzasadniona, jednakże odnośnie wniosków skargi – nie przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości, lecz jedynie w części, która pozostaje w sprzeczności z obowiązującym prawem.

Przede wszystkim należy zauważyć, że akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji), mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji).

Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Należy jednak zaakcentować, że upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i jako takie powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 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.

Przyznana Radzie Miejskiej cytowanym przepisem kompetencja nie oznacza dowolności w zakresie ustalenia treści regulaminu. Uchwalając bowiem akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkraczanie w materię uregulowaną ustawą. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Tym samym, akty prawa miejscowego jako akty wykonawcze do ustawy, mogą być wydawane tylko w zgodzie i w zakresie delegacji ustawowej. Dlatego katalog spraw, które ustawodawca przekazał do unormowania przez radę gminy w regulaminie zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 2 ustawy), nie oznacza dowolności prawotwórczej, bowiem normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, gdyż niedopuszczalna jest ich rozszerzająca wykładnia.

Przechodząc zatem do oceny zaskarżonej uchwały w kontekście szczegółowych zarzutów zawartych w skardze należy stwierdzić, że za niezgodne z prawem uznać należało postanowienia zaskarżonej uchwały przyjęte w postanowieniach: § 2, § 4 ust. 6 i 7, § 7 ust. 2, § 8, § 9, § 11, §§13-16, §§ 18-22 i § 25 ust. 2 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bychawa, co Rada Miejska w Bychawie w odpowiedzi na skargę przyznała.

W szczególności stwierdzić należy, iż zapis § 2 regulaminu określa znaczenie użytych w regulaminie pojęć, przy czym zawarto tam również powtórzenia i modyfikacje definicji ustawowych, jak choćby urządzenia pomiarowego, o którym mowa w art. 2 pkt 15 ustawy. Zdefiniowano również pojęcia (wodomierza, dodatkowego wodomierza i wodomierza własnego), których definicji ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawiera, co oznacza, że w omawianym zakresie delegacja ustawowa określona w art. 19 ust. 2 ustawy została przekroczona. Należy uznać również za trafne odwołanie się przez skarżącego w tej części do naruszenia reguł określonych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Z § 149 tego rozporządzenia wynika, że 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.

Z tych względów postanowienia § 2 regulaminu jako istotnie naruszające przepisy prawa winny zostać zakwalifikowane do stwierdzenia ich nieważności.

Z tych samych względów zawarcie w § 9, § 13, §§ 14-16 i §§ 18-22 regulaminu powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków oraz obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określenia tariff, wniosku o zatwierdzenie tariff oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 26, poz. 257), jest sprzeczne z prawem.

W szczególności trafnie skarżący wywiódł, że kwestię zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych uregulowane są w art. 6 ust. 6, 6a i 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i zostały powielone w § 9 regulaminu. Z kolei § 13 regulaminu przewidujący zasady rozliczeń z tytułu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, powtarza zapis art. 26 ust. 1 ustawy. W dalszej kolejności postanowienia § 14, § 15 i § 16 regulaminu, regulujące ilość dostarczonej wody i ścieków powtarzają i modyfikują regulację art. 27 ustawy i powołanego wyżej Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r., w szczególności jego § 18 ust. 1 i § 16 ust. 4. Natomiast zaskarżony regulamin w § 18, § 19, § 20, § 21 i § 22, w których określono sposoby regulowania należności oraz okres obowiązywania tariffy, powtarzają zapisy § 17 ust. 2 wskazanego rozporządzenia oraz art. 24 ust. 10 ustawy. Tym samym przekroczenie upoważnienia ustawowego przez te postanowienia regulaminu nastąpiło. Istotne zatem naruszenia przepisów prawa w omawianej części skutkują również koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w tym zakresie.

Zaskarżona uchwała zawiera także inne regulacje istotnie i rażąco sprzeczne z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z § 4 regulaminu, przedsiębiorstwo dostarcza wodę i odprowadza ścieki zapewniając zdolność posiadanych urządzeń, a w szczególności: dokonuje na własny koszt niezbędnych napraw urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu za wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy (pkt 6) oraz dokonuje na własny koszt niezbędnych napraw przyłączy będących w jego posiadaniu za wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy (pkt 7). Według zaś § 8 ust. 1 regulaminu, umowa określa obowiązki stron w zakresie utrzymania przyłączy oraz zasad usuwania awarii. Jednakże § 8 ust. 2 regulaminu stanowi, że w przypadku gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że Rada Miejska w Bychawie wprowadzając do regulaminu postanowienia w takim brzmieniu naruszyła przepisy prawa, w szczególności art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wedle którego, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym łącznie. Tym samym kwestionowane zapisy wprowadziły dodatkowe obowiązki nieznanne ustawie, a nadto winny być umiejscowione w umowie zawartej pomiędzy dostawcą a odbiorcą (art. 6 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy). Przede wszystkim zaś regułą jest, że to przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków (art. 5 ust. 1 ustawy). Obowiązki dostawcy są niezależne od tego, z czyjej winy powstały ewentualne uszkodzenia. W przypadku awarii tych urządzeń – nawet z winy odbiorcy – z odpowiedzialności dostawca nie może się uwolnić, tym bardziej, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nakłada na odbiorcę jedynie obowiązek zapewnienia budowy pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego (art. 15 ust. 2 ustawy), a następnie pokrycia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania urządzenia pomiarowego (art. 15 ust. 3). Brak jest natomiast podstaw do nałożenia na odbiorcę usług obowiązku ponoszenia kosztów ewentualnej awarii tych urządzeń. Nakładając na odbiorcę usług powyższy obowiązek – bez upoważnienia ustawowego – nastąpiła próba ukształtowania przyszłej odpowiedzialności stron umowy za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania. Dlatego Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że omawiane zapisy regulaminu prowadzą do kreowania obciążeń odbiorców w sposób niezgodny z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Prokurator skutecznie zakwestionował także postanowienia § 7 ust. 2 i § 25 ust. 2 regulaminu. Według § 7 ust. 1 regulaminu, przedsiębiorstwo zawiera umowę na wniosek przyszłego odbiorcy po spełnieniu przez niego warunków przyłączenia oraz wylegitymowaniu się tytułem prawnym do nieruchomości. Umowa może być zawarta z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu faktu korzystania z nieruchomości (§ 7 ust. 2). Zgodnie zaś z § 25 ust. 2 regulaminu, do wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek oraz mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów uzbrojenia terenu.

Tymczasem należy zwrócić uwagę, że wskazane postanowienie § 7 ust. 2 regulaminu jest sprzeczne z prawem. W świetle bowiem art. 6 ust. 4 ustawy, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, 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.

Brak zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do różnicowania w tej kwestii 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 zatem wprowadzić 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. Dlatego przepisów ustawy regulamin nie może modyfikować.

Ponadto przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie zawierają podstaw do określenia takiego wymogu w stosunku do wniosku o realizację przyłącza, jaki określony został w § 25 ust. 2 regulaminu. W szczególności brak jest podstaw do żądania dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, skoro obowiązek taki nie znajduje oparcia również w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.). Stosownie bowiem do art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 30 ust. 2 tej ustawy, do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę oraz do zgłoszenia realizacji określonych robót budowlanych inwestor obowiązany jest dołączyć jedynie własne oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Prokurator skutecznie zakwestionował także ważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 ust. 1-4 regulaminu, które określają zasady rozwiązywania umów z odbiorcami usług. Regulamin w tym zakresie stanowi, że umowa zawarta na czas nieokreślony może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia dokonany w każdym czasie, przez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie przedsiębiorstwa lub przesłanie listem poleconym (§ 11 ust. 1). Umowa zawarta na czas określony ulega rozwiązaniu z chwilą upływu czasu na jaki była zawarta (ust. 2). Każda umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron (ust. 3). Umowa wygasa w przypadku śmierci odbiorcy będącego osobą fizyczną, upadłości strony, utraty przez przedsiębiorstwo zezwolenia (ust. 4).

W takiej sytuacji postanowienie § 11 regulaminu jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Skoro zakres dopuszczalnej regulacji określają w tym zakresie przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, oznacza to, że przekroczenie delegacji ustawowej i kompetencji przez Radę Miejską uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały także w tej części. Dlatego określenie w omawianym postanowieniu uchwały terminów obowiązywania umowy narusza prawo, gdyż ta materia została przewidziana do uregulowania na drodze zawieranych umów (art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy).

Wbrew jednak stanowisku skarżącego zaskarżona uchwała w § 11 regulaminu nie określa miejsca wydania rzeczy, które co do zasady winna określać umowa, a tym samym zawarty w skardze zarzut w tym zakresie nie był uzasadniony.

Sąd nie podziela także pozostałych zarzutów skargi Prokuratora, w szczególności w zakresie nieokreślenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie ilości, jakości i ciśnienia dostarczanej wody odbiorcom, uregulowania w pierwszej części § 1, że to regulamin a nie ustawa określa zasady dostarczania zbiorowego wody i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz naruszenia w § 40 regulaminu hierarchicznego systemu źródeł prawa.

Przede wszystkim istotnie według art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Postanowienia regulaminu w tym zakresie stanowią, że przedsiębiorstwo dostarcza wodę i odprowadza ścieki zapewniając zdolność posiadanych urządzeń, a w szczególności dostarcza wodę do nieruchomości, o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi w sposób ciągły i niezawodny (§ 4 pkt 1), zapewnia w posiadanej sieci wodociągowej odpowiednie ciśnienie wody o wielkości wynikające z warunków technicznych przyłączenia (§ 4 pkt 2), odbiera ścieki w sposób ciągły o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami w ilości określonej w dokumentacji projektowej i warunkach przyłączenia nieruchomości (§ 4 pkt 3), określa dopuszczalne wskaźniki zanieczyszczeń odbieranych ścieków, a także kontroluje, czy jakość przyjmowanych ścieków jest zgodna z obowiązującymi przepisami (§ 4 pkt 4) i zapewnia spełnienie warunków wprowadzenia ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru na zasadach określonych w zezwoleniu (§ 4 pkt 5).

W ocenie Sądu postanowienia regulaminu w tym zakresie, polegające na odesłaniach do odpowiednich regulacji nie naruszają prawa w sposób skutkujący stwierdzeniem ich nieważności. Skarga w tej części nie zawiera przekonującej argumentacji, a cytowana treść regulaminu wbrew zarzutowi skargi nie stanowi dosłownego powtórzenia przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

odprowadzaniu ścieków. Należy przy tym uwzględnić, że niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały, jednak myśli tej nie można utożsamić ze swoistą „modyfikacją” i rozszerzaniem lub uzupełnianiem zapisów ustawowych. Defektów takich w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków zaskarżona uchwała jednakże nie zawiera.

Nie są również uzasadnione zarzuty skargi dotyczące uregulowania w pierwszej części § 1 tego, że to regulamin a nie ustawa określa zasady dostarczania zbiorowego wody i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz naruszenia w § 40 regulaminu hierarchicznego systemu źródeł prawa.

Otóż, § 1 regulamin stanowi, że określa on zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Bychawa w tym prawa i obowiązki przedsiębiorstw oraz odbiorców, natomiast według § 40 regulaminu, w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy ustawy i przepisy wykonawcze do ustawy.

Jest w przekonaniu Sądu oczywiste, że z przytoczonych postanowień regulaminu w żaden sposób nie można wywodzić ich sprzeczności z prawem. W systematyce zaskarżonej uchwały regulacje te stanowią pierwszy i ostatni paragraf uchwały i posiadają ewidentnie informacyjny charakter. Dlatego nie jest uzasadnione twierdzenie, że doszło w tym zakresie do naruszenia art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), zaś na obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty prawa miejscowego (ust. 2). Wbrew twierdzeniu skarżącego, kwestionowane w tym zakresie brzmienie zaskarżonej uchwały nie stanowi o pierwszeństwie jej stosowania jako aktu prawa miejscowego przed przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

W konkluzji, uwzględniając poczynione wyżej uwagi należało stwierdzić, że skarga Prokuratora względem zaskarżonej uchwały i podniesione w niej zarzuty wskazujące na istotne i rażące naruszenie prawa przez Radę Miejską w Bychawie zasługiwały na uwzględnienie w przeważającej części. Nie powodują one jednak konieczności stwierdzenia nieważności i wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w całości, lecz uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w tej części, która przepisy prawa naruszyła.

W konsekwencji, skoro opisanymi wadami zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Bychawie obarczona jest częściowo i w tym zakresie istotnie narusza prawo, to winna zostać tylko w tej części wyeliminowana z obrotu prawnego. Z żadnego z przepisów ustawy nie wynika, w jakich przypadkach sąd administracyjny uwzględniając skargę orzeka o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a kiedy tylko co do części. O tym, czy względem zaskarżonej skargą uchwały należy stwierdzić nieważność w całości, czy tylko w części przesadzają przepisy, które stanowiły podstawę proceduralną i materialnoprawną jej podjęcia. Przepisy te zaś nie wyłączają możliwości utrzymania w mocy zapisów uchwały niesprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym, pomimo tego, że jej poszczególne zapisy w ten porządek godzą. Dlatego – w ocenie Sądu – usunięcie z obiegu prawnego zaskarżonych postanowień uchwały nie pozbawia w pozostałej części możliwości funkcjonowania jej zapisów w obrocie prawnym.

Przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowi też przepis art. 94 ust. 1 u.s.g. Przepis ten wprawdzie nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały po upływie roku od dnia jej podjęcia, jednakże ograniczenie to nie dotyczy aktów prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała, jak wskazano wyżej, taki akt stanowi.

Z przytoczonych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 2, § 4 ust. 6 i 7, § 7 ust. 2, § 8, § 9, § 11, §§13-16, §§ 18-22 i § 25 ust. 2 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bychawa. Pomimo jednak wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały we wskazanej części nie było przeszkód, aby w pozostałej części uchwała ta zachowała moc obowiązującą.

Sąd nie podzielił natomiast pozostałych zawartych w skardze zarzutów Prokuratora względem zaskarżonej uchwały, dlatego skargę w pozostałej części należało oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Mając powyższe okoliczności na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.