



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 3193

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 228/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 17 lutego 2015 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku na uchwałę Rady Miasta Świdnik z dnia 26 stycznia 2006 r. nr XXXVII/284/2006 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jacek Czaja

Sędziowie: Sędzia WSA Robert Hałabis (sprawozdawca) Sędzia SO (del.) Arkadiusz Mrowiec

Protokolant: Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku

na uchwałę Rady Miasta Świdnik

z dnia 26 stycznia 2006 r. nr XXXVII/284/2006

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 2, § 3, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 i 7, § 6 ust. 3, 6 i 7, § 8 ust. 7, § 9 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1, § 14, §§ 17-20, § 26 ust. 4-7, § 27, § 31 ust. 4, § 32 ust. 3, § 34 ust. 2, § 36 i § 43 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne na obszarze Gminy Miejskiej Świdnik;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2014 r. Prokurator Rejonowy w Świdniku wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XXXVII/284/2006 Rady Miasta Świdnik z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowe na terenie Gminy Miejskiej Świdnik, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uchwale tej Prokurator zarzucił istotne 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 (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 19 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 15 ust. 3 i 4 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. 3531 k.c., wobec podjęcia uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego oraz sprzecznie z prawem, poprzez:

- 1) określenie w § 2 regulaminu definicji pojęć, którymi posługuje się prawodawca i ustalających znaczenie określeń zawartych w ustawie;
- 2) zawarcie w § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 7, § 6 ust. 3, § 11 ust. 1, § 43, § 26 ust. 4, 6, 7 i § 27 regulaminu, powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy 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;
- 3) odesłanie w § 3 regulaminu do treści zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków w zakresie poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo co do ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 4) ograniczenie w § 5 ust. 4 odpowiedzialności dostawcy za uszkodzenia urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 5) określenie w § 9 ust. 1 i 2 obowiązków odbiorcy w zakresie usuwania awarii przyłączy;
- 6) określenie w § 6 ust. 6 i 7 regulaminu obciążających odbiorców opłat na rzecz przedsiębiorstwa związanych z ujawnionymi nieprawidłowościami w zakresie eksploatacji instalacji i przekroczenia norm w zakresie ścieków;
- 7) określenie w § 8 ust. 7 zasad odpowiedzialności stron umowy za szkody powstałe z winy przedsiębiorstwa;
- 8) określenie w § 14 zapisów ograniczających możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym;
- 9) określenie w §§ 17, 18, 19 i 20 regulaminu, warunków związanych z wygasaniem i rozwiązywaniem umów z odbiorcami;
- 10) określenie w § 26 ust. 5 możliwości naliczania odsetek;
- 11) nałożenie w § 31 ust. 4, § 32 ust. 3 i § 34 ust. 2 w drodze uchwały na odbiorców dodatkowych opłat związanych z przyłączeniem do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej;
- 12) określenie w § 36 miejsca wydania rzeczy w zakresie dostaw wody;
- 13) naruszenie w § 52 regulaminu hierarchicznego systemem źródeł prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Świdnik uznała skargę za zasadną w części dotyczącej § 2, § 3, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 i 7, § 6 ust. 3, 6, 7, § 8 ust. 7, § 9 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 26 ust. 4, 5, 6, 7, § 27, § 31 ust. 4, § 32 ust. 3, § 34 ust. 2, § 36, § 43 i § 52 podnosząc jednocześnie, że nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności całej uchwały, o co wnosił Prokurator.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że skarga wniesiona przez Prokuratora Rejonowego w Świdniku jest dopuszczalna.

Zgodnie bowiem 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 Miasta Świdnik po 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 sadowoadministracyjnym 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).

Przechodząc do merytorycznej oceny skargi w niniejszej sprawie stwierdzić należy, że stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

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

Jej przedmiotem jest uchwała Rady Miasta Świdnik z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowe na obszarze Gminy Miejskiej Świdnik, a zatem akt prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Takim przepisem jest art. 91 ust. 4 u.s.g., który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W świetle tych uwag, konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu uzależniona jest wyłącznie od stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. A contrario nieistotne naruszenie prawa ogranicza treść sentencji wyroku do stwierdzenia wydania aktu z naruszeniem prawa (zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w]: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 535).

Trafnie Prokurator Rejonowy w Świdniku podniósł, że § 2, § 3, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 i 7, § 6 ust. 3, 6 i 7, § 8 ust. 7, § 9 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1, § 14, §§ 17-20, § 26 ust. 4-7, § 27, § 31 ust. 4, § 32 ust. 3, § 34 ust. 2, § 36 i § 43 zaskarżonej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności tych postanowień.

Istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Jedną z form takiego istotnego naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07). Akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji), mogą być bowiem 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. Uchwalając 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.

Niewątpliwie z takim istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu przysługującego Radzie Miasta Świdnik upoważnienia ustawowego zostały wprowadzone przez ten organ przepisy § 31 ust. 4, § 32 ust. 3, § 34 ust. 2 i § 3 oraz § 5 ust. 4, § 6 ust. 6 i 7, § 8 ust. 7, § 9 ust. 1 i 2, § 14, §§ 17-20, § 26 ust. 5 oraz § 36 zaskarżonej uchwały – „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowe na terenie Gminy Miejskiej Świdnik”.

Do uchwalania takiego regulaminu rada gminy została upoważniona w art. 19 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 139, dalej jako „ustawa”), który szczegółowo określa w ust. 2, jakie elementy regulamin powinien zawierać. Zgodnie z tym przepisem, 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.

W świetle wskazanych wyżej ogólnych zasad ustanawiania prawa miejscowego, rada gminy ma więc obowiązek kształtować treść regulaminu zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy, a więc objąć nim wyłącznie wszystkie elementy wskazane w tym przepisie, z uwzględnieniem jednocześnie pozostałych przepisów tej ustawy. Wprowadzenie do regulaminu kwestii nie wskazanych w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy albo pominięcie niektórych z nich, a także wprowadzenie zapisów niezgodnych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, stanowi zatem istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności regulaminu (zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., sygn. SA/Bk 292/00; wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. IV SA 385/99; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. I SA/Lu 882/02; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. III SA/Kr 318/05).

Taka sytuacja zachodzi w odniesieniu do wskazanych wyżej przepisów zaskarżonej uchwały.

Przepisy § 31 ust. 4, § 32 ust. 3 i § 34 ust. 2 dotyczą obciążających odbiorców usług opłat na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (odpowiednio – za wydanie warunków technicznych przyłączenia, za uzgodnienie dokumentacji budowlanej, za przeprowadzenie odbioru przyłączy i urządzeń).

Tymczasem powołany art. 19 ust. 2 ustawy, stanowiący delegację dla rady gminy do uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie przewiduje możliwości nałożenia na odbiorców usług tego rodzaju opłat na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (zob. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., sygn. II SA/Go 511/10; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Ke 675/07). Jednostronne nakładanie na obywateli

obowiązków lub opłat bez wyraźnego ustawowego upoważnienia jest niedopuszczalne, jako niezgodne z art. 84 Konstytucji RP i art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g.

Ponoszenie kosztów związanych z budową odpowiednich urządzeń ponosi – co do zasady przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne – a odbiorca usług obciążony jest jedynie kosztami ściśle określonymi w ustawie (art. 15 ust. 1-3 ustawy), a więc w tym zakresie rada gminy nie jest uprawniona ustanawiać jakichkolwiek odmiennych postanowień w regulaminie.

Z tego względu powyższe przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące dodatkowych opłat wymagają wyeliminowania z obrotu prawnego, jako niemieszczące się w dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy, a więc wykraczające poza delegację ustawową.

Dotyczy to również § 26 ust. 5 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym „jeżeli umowa nie stanowi inaczej, opóźnienia w zapłacie uprawniają przedsiębiorstwo do naliczania odsetek w wysokości ustawowej”. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie uprawniał organu gminy do wprowadzania w regulaminie obowiązku uiszczania odsetek ustawowych. Odsetki od sumy pieniężnej należą się bowiem – zgodnie z art. 359 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm., dalej jako „k.c.”) tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu. Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe (art. 359 § 2 k.c.). Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że odsetki ustawowe to świadczenie akcesoryjne (dodatkowe, uboczne) i fakultatywne w tym znaczeniu, że ich wymagalność nie jest z mocy prawa obligatoryjna, w szczególności dla stron umowy o cywilnoprawnym charakterze. Dlatego nie mogą być naliczane niejako „z urzędu”. Są należne tylko wtedy, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, a wówczas wierzyciel może (lecz nie musi) żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi (art. 481 § 1 k.c.). W takich zaś okolicznościach postanowienie § 26 ust. 5 regulaminu, które z odsetek ustawowych czyni należność pieniężną o obowiązkowym charakterze, tak w zakresie ustalenia ich wysokości, jak i obciążenia nimi odbiorcy usług, przeczy istocie tego rodzaju świadczenia. Tym samym kwestionowana regulacja zawarta w regulaminie nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej organ do podjęcia przedmiotowej uchwały. Nie jest bowiem rolą Rady Gminy określanie podstawy prawnej oraz wysokości, a także nałożenie obowiązku żądania należności o charakterze akcesoryjnym, skoro kwestię tę przesądził sam ustawodawca.

Z istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej dla rady gminy wyrażonej w art. 19 ust. 2 ustawy został również wydany przepis § 8 ust. 7 zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, że „odbiorca usług ma prawo żądać odszkodowania za szkody powstałe z winy przedsiębiorstwa związane z wykonywaniem utrzymaniem i eksploatacją urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych”. Kwestia ta nie została przekazana w art. 19 ust. 2 ustawy organowi gminy do uregulowania w regulaminie, została ona natomiast w sposób wyczerpujący uregulowana w przepisach k.c.

Z kolei § 3 zaskarżonej uchwały w istocie nie określa wymaganego w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis § 3 uchwały stanowi, że „poziom świadczonych usług przedsiębiorstwa w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz pozwolenie wodnoprawne wydane na podstawie odrębnych przepisów”. Przepis ten odsyła więc do innych aktów prawnych o charakterze indywidualnym, co nie tylko nie wyczerpuje w całości upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, ale w sposób nieusprawiedliwiony przekazuje kompetencje w tym zakresie innym nieuprawnionym organom. Stanowi to istotne naruszenie prawa wymagające stwierdzenia nieważności także § 3 zaskarżonej uchwały.

Wadliwe w istotnym stopniu są również przepisy § 5 ust. 4, § 6 ust. 6 i 7, § 9 ust. 1 i 2, § 14 ust. 2-3, §§ 17-20 oraz § 36 zaskarżonej uchwały, gdyż regulują one zagadnienia przekazane ustawowo do określenia w umowie, co jest w orzecznictwie traktowane jako przekroczenie ustawowej delegacji (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. II SA/Wr 745/06).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy (...) między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta 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 (art. 6 ust. 3 ustawy).

Z przepisu tego wynika, że intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy. Określenie wskazanych w tym przepisie elementów przez radę gminy w regulaminie stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego rada gminy nie jest upoważniona. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać. Wprawdzie w art. 19 ust. 2 ustawy wskazano na potrzebę uregulowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, to jednak nie ulega wątpliwości, że – jak wyżej wskazano – przepis ten odczytywać należy w kontekście pozostałych przepisów ustawy, a więc w taki sposób, by nie prowadzić do ich wzajemnej sprzeczności. Oznacza to, że szczegółowe obowiązki stron umowy winny być określone w umowie zawieranej na podstawie przepisów ustawy przez odbiorcę usług z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym, nie zaś w regulaminie mającym charakter aktu generalnego i abstrakcyjnego.

Zasadę tę Rada Miasta Świdnik naruszyła uchwalając zaskarżoną uchwałę.

Zgodnie z § 5 ust. 4 tej uchwały, „przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnić prawidłową eksploatację urządzeń zaopatrzenia w wodę wraz z częścią przyłącza do zaworu głównego za wodomierzem oraz dokonywać niezbędnych napraw na swój koszt, z wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy usług (np. zamrożenie wodomierza)”.

W świetle powołanego art. 6 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy (warunki świadczenia usług oraz prawa i obowiązki stron), wprowadzone w § 5 ust. 4 zaskarżonej uchwały obowiązki w zakresie prawidłowej eksploatacji urządzeń oraz dokonywania napraw powinny być objęte umową, a więc Rada Miasta Świdnik nie była upoważniona do ich wprowadzenia w Regulaminie.

Dotyczy to również przepisów:

1) § 9 ust. 1 pkt „b” zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym „w przypadku wystąpienia awarii na przyłączy będącym własnością odbiorcy, zobowiązany jest on do (...) niezwłocznego usunięcia awarii, pod rygorem wypowiedzenia przez przedsiębiorstwo umowy” i § 9 ust. 2, zgodnie z którym „w przypadku, gdy odbiorca nie usunie zagrożenia (...) przedsiębiorstwo ma prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia i obciążyć kosztami usunięcia awarii odbiorcę usług (...)”, co należy do uregulowań umownych zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3a i pkt 6 ustawy (warunki usuwania awarii, warunki wypowiedzenia umowy, przy czym w odniesieniu do ponoszenia kosztów awarii taka regulacja – jak wskazano wyżej – wykracza poza ustawową delegację wynikającą z art. 19 ust. 2 ustawy);

2) § 6 ust. 6 i 7, zgodnie z którym „przedsiębiorstwo ma prawo obciążyć odbiorcę usług kosztami wykonania przez siebie kontroli i analiz, jeżeli zostanie stwierdzone nieprawidłowe eksploataowanie instalacji kanalizacyjnej lub urządzeń podczyszczających, a także, gdy ścieki odprowadzane do sieci kanalizacyjnej przekraczają dopuszczalne normy (...), a w razie stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych norm wskaźników (...) naliczyć opłatę dodatkową (...)”, co należy do uregulowań umownych zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy (procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, a ponadto obciążenie odbiorcy usług kosztami i opłatami – jak wyżej wskazano – wykracza poza ustawową delegację wynikającą z art. 19 ust. 2 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy);

3) §§ 17-20 dotyczące rozwiązywania i wygasania umów, co należy do uregulowań umownych zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, który obejmuje m.in. okres obowiązywania umowy (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1116/06);

4) § 36 określającego miejsce wydania rzeczy w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków, obowiązku wybudowania studni kanalizacyjnej, a także miejsca rozdziału sieci i odpowiedzialności, co podlega regulacji umownej, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1 i 6 (warunki świadczenia usług i odpowiedzialność stron za ich niedotrzymanie);

5) § 14 ust. 2-3 regulaminu dotyczące trybu zawierania umowy, w tym obowiązku przedstawienia przez odbiorcę dokumentu potwierdzającego aktualny stan prawny nieruchomości, co należy do regulacji umownej zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 (prawa i obowiązki stron) i brak jest podstaw prawnych do takiego unormowania w regulaminie. Obowiązek taki nie znajduje oparcia nawet w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), która art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 30 ust. 2 stanowi, że 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. Przewidując obowiązek uprawdopodobnienia przez osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym faktu korzystania z tej nieruchomości, Rada Miasta Świdnik również wprowadziła obowiązek spełnienia przez tą osobę dodatkowego, nieprzewidzianego przez ustawodawcę warunku, który mógłby być ewentualnie wprowadzony jedynie w umowie, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy, a więc za zgodnym porozumieniem stron.

Istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności aktu organu gminy zgodnie z art. 91 u.s.g., jest również wprowadzenie w takim akcie powtórzeń lub modyfikacji pojęć bądź uregulowań powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności zawartych w ustawie bądź rozporządzeniu, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji, to jest z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) zgodnie z którym, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. Powtórzony przepis ustawy będzie bowiem interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (zob. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Ol 974/08; wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. IV SA 385/09; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07).

Taka sytuacja zachodzi w odniesieniu do § 2, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 7, § 6 ust. 3, § 11 ust.1, § 14 ust. 1, § 43, § 26 ust. 4-7 i § 27 zaskarżonej uchwały.

W § 2 prowadzono pojęcia: „wodomierz główny”, „przedsiębiorstwo”, „odbiorca usług”, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3, 4 i 19 ustawy. W § 4 ust. 1 i 2 powtórzono postanowienia przepisu art. 15 ust. 1 i 1b ustawy (dotyczącego obowiązku przedsiębiorstwa w zakresie zapewnienia urządzeń zdolnych do realizacji dostaw wody pod odpowiednim ciśnieniem i w wymaganej ilości), w § 5 ust. 7 – postanowienia art. 9 ust. 3 ustawy (dotyczącego obowiązku kontroli jakości ścieków), w § 6 ust. 3 – postanowienia art. 7 ustawy (dotyczącego wstępu przedstawicieli przedsiębiorstwa na teren nieruchomości, na której znajdują się urządzenia pomiarowe w celu przeprowadzenia ich kontroli), w § 11 ust. 1 – art. 6 ust. 2 ustawy (dotyczący obowiązku i zasad zawierania umów między przedsiębiorstwem a odbiorcą), w § 14 ust. 1 – postanowienia art. 6 ust. 4 ustawy (dotyczącego określenia osoby, z którą może być zawarta umowa), w § 43 – postanowienia art. 8 ustawy (dotyczącego warunków upoważniających przedsiębiorstwo do odcięcia wody). Z kolei przepis § 26 ust. 4, 6 i 7 zaskarżonej uchwały stanowi powtórzenie § 17 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 (Dz.U. Nr 26, poz. 257), który dotyczy terminu zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki, zgłaszania zastrzeżeń do wysokości faktury oraz ustalenia sposobu rozliczenia nadpłaty, a § 27 uchwały stanowi modyfikację § 18 ust. 1 tego rozporządzenia w zakresie sposobu rozliczeń w przypadku niesprawności wodomierza.

Skoro, jak już wskazano, powtórzenie w zaskarżonej uchwale pojęć ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa, to uzasadniało to stwierdzenie nieważności powyższych przepisów zaskarżonej uchwały (regulaminu).

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 Miasta Świdnik, dlatego 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 Miasta Świdnik 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 jej części. O tym, czy względem zaskarżonej skargą uchwały należy stwierdzić nieważność w całości, czy tylko w części, przesądzają 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 też – w ocenie Sądu – usunięcie z obiegu prawnego zaskarżonych postanowień uchwały nie pozbawia tej uchwały w pozostałej części możliwości funkcjonowania jej zapisów w obrocie prawnym.

Przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowił 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, akt taki 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, § 3, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 i 7, § 6 ust. 3, 6 i 7, § 8 ust. 7, § 9 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1, § 14, §§ 17-20, § 26 ust. 4-7, § 27, § 31 ust. 4, § 32 ust. 3, § 34 ust. 2, § 36 i § 43 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Świdnik. 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 podziela natomiast zarzutu Prokuratora Rejonowego w Świdniku w zakresie naruszenia przez zaskarżoną uchwałę hierarchicznego systemu źródeł prawa, to jest § 52 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z tym przepisem „w sprawach nieuregulowanych niniejszym Regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy”.

W ocenie Sądu z tak sformułowanego postanowienia nie można wywodzić jego sprzeczności z prawem. W systematyce zaskarżonej uchwały regulacje, z których wywodzone są uprawnienia i obowiązki oznaczone zostały poszczególnymi postanowieniami (paragrafami). Omawiane postanowienie nie zostało nimi objęte w ramach postanowień końcowych, a przeto ma charakter informacyjny. Dlatego nie jest uzasadnione twierdzenie, że doszło 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.

Z przytoczonych względów – na podstawie art. 151 p.p.s.a. – skarga podlegała oddaleniu odnośnie tego zarzutu oraz w pozostałym zakresie.

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

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.