



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 maja 2022 r.

Poz. 2662

Sygn. akt II SA/Lu 997/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lutego 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)
Sędziowie	Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lutego 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biłgoraju

na uchwałę Rady Gminy Potok Górny

z dnia 30 listopada 2012 r. nr XXV/147/2012

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 997/21

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Biłgoraju wniósł skargę na uchwałę nr XXV/147/12 Rady Gminy w Potoku Górnym z 30 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Potok Górny (Dz. U. Woj. Lub. z 2013 r. poz. 418, dalej: regulamin), zarzucając wydanie uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 3 i 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm., dalej: u.z.z.w.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., dalej: u.s.g.).

W ocenie Prokuratora naruszenie prawa polega na tym, że:

- 1) § 1 regulaminu wskazuje konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Potok Górny, tj. Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Potoku Górnym, podczas gdy obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do precyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa

wodociągowo-kanalizacyjnego, co narusza w sposób istotny przepisy art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w., gdyż regulamin jako akt prawa miejscowego winien mieć charakter abstrakcyjny i generalny;

- 2) § 3 ust. 1 i 2 regulaminu odsyła do postanowień umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do jakości dostarczanej wody, podczas gdy w samym regulaminie brak faktycznego określenia tego poziomu, co stanowiąc subdelegację uprawnień prawotwórczych rady gminy na inne podmioty, nie wypełnia delegacji ustawowej i tym samym stanowi istotne naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.;
- 3) § 5 pkt 1-12 regulaminu przewidują dla odbiorców usług szczegółowo w nich wskazane obowiązki, co nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego i wyraźnie wkracza w sferę stosunku cywilnoprawnego wynikającego z umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usługi, bowiem według art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. prawa i obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinny zostać zawarte w postanowieniach samej umowy, której treść kształtowana jest przez strony w granicach przewidzianych w ustawie;
- 4) § 11 ust. 1-3, § 12 pkt 1-2 i § 13 określają między innymi warunki i tryb rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, co stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w., zgodnie z którym postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków jej wypowiedzenia powinny zostać zawarte w pisemnej umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, a tym samym stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej, albowiem przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania czy wygaśnięcia umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego, a ponadto § 13 stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 8 u.z.z.w.;
- 5) § 10 ust. 2 regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w., a jednocześnie wprowadza ograniczenia w wykonaniu przyłącza osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, albowiem uzależnia zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków od uprawdopodobnienia przez nią faktu korzystania przez nią z przyłączonej nieruchomości w sytuacji, gdy zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo 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, co wyklucza obowiązek legitymowania się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości, a zatem ustawa tego typu ograniczeń nie zawiera, a podmioty jej podlegające traktuje na równi;
- 6) § 22 ust. 1 pkt 1-8 i § 23 ust. 1 pkt 1-2 regulaminu wprowadzają minimalne wymogi wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej, podczas gdy art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do uregulowania przez radę gminy warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieszczą się szczegółowe wymogi formalne wniosku o przyłączenie ani też katalog dokumentów niezbędnych do załączenia do wniosku celem jego rozpatrzenia, a ponadto wprowadza obowiązek załączenia mapy sytuacyjnej, co determinuje przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., bowiem ustawa ta nie zawiera podstaw prawnych do określania takich wymogów, natomiast akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z aktami o randze ustawy;
- 7) § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu określa sytuacje, w których przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy usług do sieci już istniejącej, podczas gdy przepis art. 15 ust. 4 u.z.z.w. stanowi o obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług, a co za tym idzie wskazana ustawa nie przewiduje możliwości odmowy przyłączenia do sieci z przyczyn nieprzewidzianych tym przepisem;
- 8) § 33 ust. 2 regulaminu zawiera wymóg formy pisemnej reklamacji w sytuacji, gdy w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w. nie zawarto upoważnienia ustawowego do ograniczenia formy reklamacji, co stanowi o jego przekroczeniu;
- 9) § 37 regulaminu przewiduje wykraczający poza upoważnienie ustawowe wymóg zawarcia umowy pomiędzy gminą a jednostkami straży pożarnej, podczas gdy warunki dostarczania wody na cele

przeciwpozarowe powinny być uregulowane w regulaminie, nie zaś w umowie, co wynika wprost z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.

W związku z powyższym Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Podniósł jednocześnie, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą nr 11/13/2018 z 27 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Potok Górny (Dz. U. Woj. Lub. z 2019 r. poz. 60), jednak z uwagi na to, że treść zawartych w niej przepisów w znacznym zakresie jest sprzeczna z prawem, winna ona zostać wyeliminowana z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym w całości.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Potok Górny wniósł o umorzenie postępowania sądowego jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), ponieważ zaskarżona uchwała została uchylona przed wniesieniem na nią skargi do sądu, co powoduje, że nie wywołuje skutków prawnych i nie oddziałuje na interesy obywateli.

Ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Wójt wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w. poprzez wskazanie konkretnego przedsiębiorstwa jako realizującego prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Potok Górny, tj. Samorządowego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Potoku Górnym, zwrócił uwagę, że w momencie uchwalenia regulaminu Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Potoku Górnym był jedynym przedsiębiorstwem realizującym na terenie gminy usługi w przedmiotowym zakresie. W ocenie organu nie stanowiło to jednak przeszkody, aby w sytuacji podjęcia podobnej działalności przez inne przedsiębiorstwo, również i ono mogło posługiwać się zaskarżonym regulaminem.

Za zupełnie chybiony uznano argument skargi, że w regulaminie nie określono minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne co do jakości dostarczanej wody, ponieważ z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. nie wynika, że w treści regulaminu powinny znaleźć się unormowania dotyczące jakości dostarczanej wody. Ponadto § 4 ust. 1 regulaminu, pominięty zupełnie przez skarżącego, określa wyraźnie minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, co powoduje, że Rada Gminy w pełni wypełniła delegację ustawową.

Organ gminy nie zgodził się również z zarzutem dotyczącym wskazania w regulaminie obowiązków odbiorców, co, zdaniem skarżącego, nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego. Art. 19 ust. 2 u.z.z.w., stanowiąc że „regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...)”, wyraźnie daje radzie gminy upoważnienie ustawowe do określenia obowiązków odbiorców, a katalog wskazany w punktach od 1 do 9 ma charakter otwarty, na co wskazuje redakcja przepisu („w tym...”). Prawa i obowiązki wskazane w punktach od 1 do 9 stanowią minimalny zakres uregulowań, do uchwalenia których zobowiązana była rada gminy. Nie oznacza to jednak, że nie miała ona uprawnień do dookreślenia innych obowiązków, niewskazanych w art. 19 ust. 1 pkt 1-9 u.z.z.w. Podobnie, niezasadny jest zarzut skarżącego dotyczący wprowadzenia w regulaminie minimalnych wymogów wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej. Skoro Regulamin powinien określać prawa i obowiązki odbiorców, to może zawierać on obowiązki dotyczące zachowania wymogów formalnych składanych wniosków.

Organ gminy nie zgodził z argumentacją skarżącego dotyczącą nieuprawnionego określenia w regulaminie warunków i trybu rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujących wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Wójt zwrócił uwagę, że katalog z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. ma charakter otwarty, a zatem rada gminy była uprawniona do wprowadzenia w regulaminie dodatkowych unormowań, a fakt, że postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia, powinny zostać zawarte w pisemnej umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, nie ma wpływu na potencjalny kształt regulaminu - to umowy zawierane między przedsiębiorstwem i odbiorcą usług powinny być zgodne z regulaminem i w ocenie Rady Gminy jest to jedyna zależność istniejąca pomiędzy tymi umowami a regulaminem.

W odniesieniu do zarzutu skarżącego, zgodnie z którym § 10 ust. 2 regulaminu zawiera nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w., organ podniósł, że wprowadzenie tego unormowania spowodowane było troską o ochronę prawa własności mieszkańców gminy poprzez uniemożliwienie zawierania przedmiotowych umów z osobami, które nie mają jakichkolwiek praw do dysponowania nieruchomościami mieszkańców.

Organ nie zgodził się również z zarzutem przekroczenia upoważnień ustawowych w zakresie zapisów dotyczących wprowadzenia wymogu formy pisemnej reklamacji. Art. 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w. przyznaje radzie gminy kompetencję do dookreślenia „standardów obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposobów załatwiania reklamacji”, co upoważnia radę gminy do dookreślenia formy złożonej reklamacji. W opinii rady gminy akceptowalna forma reklamacji mieści się w „standardach obsługi odbiorców usług”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna. Część kluczowych regulacji zaskarżonej uchwały narusza prawo w sposób na tyle istotny, że należało stwierdzić jej nieważność w całości.

Na wstępie trzeba wyjaśnić, że zawarte w odpowiedzi na skargę żądanie umorzenia postępowania sądowego z powodu uchylenia zaskarżonej uchwały przed datą wniesienia skargi jest całkowicie bezzasadne. Ani uchylenie tej uchwały, ani podjęcie w jej miejsce nowej uchwały zgodnej z przepisami nie wyklucza możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Uchylenie lub zmiana uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny jest uprawniony stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Dzieje się tak dlatego, że stwierdzenie nieważności uchwały sprzecznej z przepisami prawa wywołuje skutki prawne z mocą wsteczną (*ex tunc*) na cały okres obowiązywania tego aktu, poczynając od momentu jego uchwalenia (tak m. in. postanowienie NSA z 12 lutego 2012 r., II OSK 228/13, wyrok NSA z 27 września 2007 r., OSK 1046/07, wyrok WSA w Lublinie z 26 marca 2013 r., II SA/Lu 92/13, wyrok WSA w Gliwicach z 2 kwietnia 2014 r., I SA/Gl 18/14, CBOSA), zaś uchylenie uchwały skutkuje jedynie na przyszłość, tj. od daty, w której to uchylenie nastąpiło. Zatem w związku z tym, że stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje dalej idące skutki prawne niż jej uchylenie nie można przyjąć bezprzedmiotowości postępowania sądowego zmierzającego do oceny legalności zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, należy wskazać, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, który, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, może być stanowiony na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Delegację ustawową upoważniającą do wydania regulaminu zawiera art. 19 u.z.z.w., którego ust. 5 stanowi, że regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Uchwalając regulamin, rada gminy powinna zmieścić w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w powołanej regulacji. Ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „może określić”, ale „określa”, co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy, polegające na przekroczeniu w regulaminie delegacji ustawowej czy

pominięciu któregoś z zagadnień wymienionych w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie regulaminu w całości bądź w części. Innymi słowy, art. 19 u.z.z.w. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w cytowanym przepisie ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W świetle powyższego zasługiwał na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w. polegający na wskazaniu w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa jako realizującego prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Potok Górny, tj. Samorządowego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Potoku Górnym. Brak jest bowiem podstawy prawnej do konkretyzowania przez radę gminy w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zarówno odbiorców, jak i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W myśl art. 2 pkt 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne to przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Regulamin odnosi się do wszystkich istniejących i ewentualnie mogących powstać (na podstawie art. 16 u.z.z.w.) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, stąd wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez ich konkretnego wskazywania. Zgodnie zatem z art. 19 ust. 1 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno być określone w sposób generalny, gdyż taki charakter mają unormowania aktu prawa miejscowego. Z tej przyczyny zaistniały podstawy stwierdzenia nieważności § 1 zaskarżonego regulaminu jako unormowania podjętego z istotnym naruszeniem prawa.

Zasadny jest także zarzut naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. poprzez brak określenia w regulaminie poziomu jakości dostarczanej wody, co nie wypełnia delegacji ustawowej. Według tego przepisu regulamin określa 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. Regulacje stanowiącego regulaminu powinny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z 30 maja 2018 r., II SA/Sz 257/18, WSA w Szczecinie z 21 czerwca 2018 r., II SA/Sz 300/18). Stwierdzić zatem należało, że w § 3 nie określono minimalnej ilości i minimalnego ciśnienia dostarczanej wody, a także wymagań dotyczących jej jakości, co było konieczne z punktu widzenia minimalnego poziomu usług w zakresie zbiorowego dostarczania wody. Regulacja zawarta w § 3 zaskarżonego regulaminu nie wypełnia zatem delegacji ustawowej.

Również § 5 pkt 1-12 regulaminu naruszają w sposób istotny art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w., ponieważ przewidują dla odbiorców usług szczegółowe obowiązki, co nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego. Jak trafnie wskazano w wyroku WSA w Opolu z 30 października 2019 r., I SA/Op 314/19, intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to, że kwestie dotyczące m. in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, w tym odbiorców usług, powinny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków będącym aktem prawa miejscowego (por. również wyrok WSA w Łodzi z 13 marca 2020 r., II SA/Łd 980/19).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. poprzez określenie w § 11 ust. 1-3, § 12 pkt 1-2 i § 13 regulaminu m. in. warunków i trybu rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujących wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, jeszcze raz przypomnieć należy, że zakres przedmiotowy upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. to prawa i obowiązki w dziedzinach określonych w punktach 1 - 9 tego przepisu. Dlatego też przy ustalaniu kompetencji prawotwórczych rady gminy, zważywszy na wykonawczy charakter podejmowanego aktu oraz zasadę wyłączności ustawy w regulowaniu kwestii dotyczących obowiązków publicznych (art. 84 Konstytucji RP), przepisy te wyklądać trzeba w sposób ścieśniający. Nie jest zatem dopuszczalne ustalanie w regulaminie praw i obowiązków odbiorców usług wychodzących poza przedmiot określony w pkt 1 - 9. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie

pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 u.z.z.w.). Z przepisu tego wynika, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu „praw i obowiązków” zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług, oraz „okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia”. Intencją ustawodawcy było zatem pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m. in. określenia okresu, na jaki jest zawierana umowa, kiedy taka umowa może być zmieniona lub rozwiązana, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wszystkie kwestie wymienione w art. 6 ust. 3 u.z.z.w. należą wyłącznie do uregulowań umownych, nie zaś regulaminowych. Pod pojęciem „warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług” użytym w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. należy rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Czym innym natomiast jest określenie warunków, a więc treści samej umowy (wyrok WSA w Łodzi z 3 grudnia 2019 r., II SA/Łd 841/19). Podobnie NSA w wyroku z 8 grudnia 2020 r., II OSK 1943/18, wskazał, że „kwestie dotyczące m. in. praw i obowiązków stron, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, okresu obowiązywania umowy, czy odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki jej wypowiedzenia, powinny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać”. Tym samym postanowienia odnoszące się do treści umowy, jak również dotyczące rozwiązywania umów, czy też ich wygasania, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

Należy podzielić ocenę Prokuratora, że § 10 ust. 2 regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w., uzależniając zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków od uprawdopodobnienia przez przyszłego odbiorcę faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Z treści art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wynika bowiem, że warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Z kolei ust. 4 tego przepisu wskazuje, że umowa o zaopatrzenie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, albo z osobą, która nie posiada takiego tytułu, a korzysta z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki.

Również zawarte w § 22 ust. 1 pkt 1-8 i § 23 ust. 1 pkt 1-2 regulaminu minimalne wymogi wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej, naruszają istotnie art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w., który upoważnia wyłącznie do uregulowania w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Warunki przyłączenia do sieci nie mogą być utożsamiane z „technicznymi warunkami określającymi możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, o których stanowi art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. Przez warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. W świetle powyższych unormowań rada gminy powinna ustalić w regulaminie warunki przyłączenia do sieci, które będą respektowane przez przedsiębiorstwo przy ustaleniu warunków przyłączenia do sieci konkretnej nieruchomości (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 października 2021 r., II SA/Ol 662/21).

Bezspornie z literalnego brzmienia przepisu wynika, że zakresem regulaminu mogą zostać objęte warunki przyłączenia do sieci, a nie tryb wydawania i treść dokumentu określającego takie warunki. Prawidłowość tego stanowiska potwierdza obowiązujący od 19 września 2020 r. art. 19a u.z.z.w., który wymienia, co powinien zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci, nakładając na przedsiębiorstwo obowiązek wydania warunków przyłączenia do sieci albo uzasadnienia odmowy ich wydania, określając zasady postępowania z wnioskiem. Analiza treści rozdziału V Regulaminu wskazuje, że w dużej mierze reguluje on kwestie unormowane ustawą, w sposób nieuprawniony modyfikując je poprzez wskazanie dodatkowych elementów wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Za przekraczający zakres delegacji ustawowej należy również uznać § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu, który zawiera nieprzewidziane w ustawie przesłanki odmowy przyłączenia nowego odbiorcy usług do sieci już istniejącej.

Z tej samej przyczyny należało uznać za istotnie naruszający art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w. § 33 ust. 2 regulaminu, zawierający wymóg formy pisemnej reklamacji, podczas, gdy ustawa nie zawiera ustawowego upoważnienia do ograniczenia formy reklamacji. Również § 37 regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe, ponieważ ustawa nie przewiduje wymogu zawarcia umowy pomiędzy gminą a jednostkami straży pożarnej w zakresie dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Warunki dostarczania wody na te cele powinny być uregulowane wprost w regulaminie, co wynika z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.

Z uwagi na powyższe Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, o czym orzeczono w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.