



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 6313

### WYROK NR II SA/WR 113/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 maja 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 maja 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku

na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku

z dnia 26 stycznia 2006 r. nr XLVII/392/2006

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kłodzku złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 stycznia 2006 r. (Nr XLVII/392/2006) w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości jako sprzecznej z prawem.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, tj.: art. 19 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001, Nr 72, poz. 747, zwana dalej ustawą) poprzez brak faktycznego określenia w rozdziale II Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody lub odprowadzenia ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków oraz odesłanie w tym zakresie do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, decyzji czy umowy;

- art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 15, § 16, § 17 i § 18 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę Miejską w Kłodzku kwestii związanych z rozwiązaniem umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, podczas gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania ww. kwestii w treści Regulaminu;

- art. 19 ust. 2 ustawy w zw. z § 7, § 8, § 9, § 10 i § 11 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę Miejską w Kłodzku określonych w nich kwestii, które powinny zostać unormowane w umowie między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług;

- art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 12 i § 13 Regulaminu polegające na nieuregulowaniu przez Radę Miejską w Kłodzku warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług, albowiem zawarte w § 12 i § 13 Regulaminu regulacje, w zakresie w jakim nie są sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów art. 6 ustawy zatem nie można przyjąć aby organ wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku;

- art. 19 ust. 2 pkt 2) i art. 6 ust. 4 ustawy w zw. z § 12 ust. 1, 2, 3 i 4 Regulaminu polegające na przyjęciu przez organ, że zasadą jest zawieranie umów z osobą posiadającą tytuł prawny do nieruchomości, natomiast w odniesieniu do osób, które korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym jedynie możliwe jest zawarcie umowy, a nadto nałożeniem w obu przypadkach na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku dołączenia do wniosku stosownych dokumentów potwierdzających powyższe okoliczności;

- art. 26 ust. 1 ustawy poprzez przyjęcie w § 19 Regulaminu, że rozliczenie za usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwo z odbiorcami wyłącznie w oparciu o ceny i stawki opłat określone w ogłoszonych taryfach, podczas gdy wskazany przepis ustawy wskazuje jeszcze jako kryterium rozliczenia ilość dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków;

- art. 19 ust. 2 pkt 3) ustawy w zw. z § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24 i § 25 Regulaminu polegające na nieuregulowaniu przez Radę Miejską w Kłodzku sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, albowiem uregulowania Rozdziału IV, w zakresie w jakim nie są sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów ustawy zatem nie można przyjąć, aby organ wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku, przy czym niektóre z nich zmieniają treść przepisów ustawy, bądź też cytują zapisy ustawowe w niepełnym zakresie, tym samym myśląc odbiorców czy uregulowanie ma charakter ustawowy, czy regulaminowy;

- art. 19 ust. 2 pkt 4) ustawy i art. 6 ust. 4 ustawy poprzez określenie w § 27 ust. 1 Regulaminu, że osoba ubiegając się o przyłączenie do sieci powinna załączyć do wniosku dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wnioski w sytuacji gdy umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta zarówno z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, jak i z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym;

- art. 19 ust. 2 ustawy poprzez określenie w § 28 ust. 4 Regulaminu, że za wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej", należy się przedsiębiorstwu wynagrodzenie, które winno odpowiadać rzeczywiście poniesionym przez nie kosztom przygotowania dokumentu;

- art. 19 ust. 2 pkt 4) ustawy w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy poprzez nie określenie w rozdziale V Regulaminu warunków przyłączenia do sieci i delegowanie tej kompetencji na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz uzależnienie przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych od wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a także uzależnienia podpisania umowy na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków od dokonania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonawczego;

- art. 19 ust. 2 pkt 5) ustawy w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy poprzez nie określenie w rozdziale VI Regulaminu technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, albowiem w § 32 Regulaminu Rada Miejska w Kłodzku określiła jedynie przypadki, gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej;

- art. 19 ust. 2 pkt 5) ustawy w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy polegające na wskazaniu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w § 32 Regulaminu przypadków, gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej podczas gdy gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych przyłączenia nieruchomości do sieci;

- art. 19 ust. 2 pkt 7) ustawy poprzez brak faktycznego określenia w rozdziale VIII Regulaminu sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków wymieniając w § 42 Regulaminu sytuacje, w których dopuszcza się możliwość ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług podczas gdy stosownie do powołanego przepisu ustawy regulamin powinien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a więc to jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług;

- art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z podniesionymi zarzutami polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu przez Radę Miejską w Kłodzku delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 ustawy i działanie organu bez podstawy prawnej bądź z przekroczeniem upoważnień ustawowych.

W uzasadnieniu strona rozwinęła zarzuty sformułowane w skardze odwołując się do poglądów judykatury.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kłodzku w pierwszej kolejności wniosła o jej odrzucenie w całości wywodząc, że dotyczy ona uchwały, która została wyeliminowana z obrotu prawnego z dniem 19 listopada 2018 r., kiedy to została uchylona uchwałą Rady Miejskiej z dnia 18 października 2018 r. nr LIX/463/2018.

W przypadku nie uwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi, organ z daleko posuniętej ostrożności procesowej, odnosząc się kolejno do zarzutów skargi, wniósł o oddalenie skargi wskazując, że podziela pogląd przedstawicieli doktryny, zgodnie z którym obowiązek określenia minimalnego poziomu usług jest zbędny, gdyż określa go już sam ustawodawca. Wynika on z całokształtu regulacji zawartych w ustawie, a w szczególności z tych przepisów, które nakładają określone obowiązki na przedsiębiorstwo. Podobnie ocenia on obowiązek określenia w regulaminie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów, a także sposobów rozliczeń na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfach. Niezależnie od tego w przekonaniu organu, w koniecznym zakresie Regulamin spełnia wymogi z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy i w takim stanie rzeczy nie może być mowy o zarzucanych brakach. Przepis z § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi bowiem, że parametry takie jak ilość dostarczanej wody, ilość odprowadzanych ścieków, ciśnienie utrzymywane w miejscu przyłączenia do sieci wodociągowej określa umowa. W umowach, którymi posługiwało się przedsiębiorstwo w okresie obowiązywania Regulaminu znajdowały się zapisy stanowiące, że przedsiębiorstwo zapewnia dostawę wody do/z nieruchomości zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia do sieci o ciśnieniu umożliwiającym użytkowanie wody, nie mniejszym niż 0,05 MPa i nie większym niż 0,6 MPa. Nadto w Regulaminie wskazano, że Przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnić dostawę wody, o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi, która to została regulowana w drodze rozporządzeń.

Dalej organ wskazał, że prawny charakter wyliczenia spraw przekazanych radom gmin do uregulowania w art. 19 ust. 2 ustawy określa minimalny zakres treści uchwały. Tym samym, kolejne kwestie mogą się pojawić, o ile są spokrewnione ze wskazanymi w ust. 2. Nadto Rada może podjąć inne unormowania, o ile nie będzie to naruszało obowiązujących przepisów. Tym samym zarzut skarżącego w zakresie uregulowania przez Radę Miejską w Kłodzku kwestii związanych z rozwiązaniem umowy nie stanowi

istotnego naruszenia przepisów prawa. Ponadto w ocenie organu zamieszczanie w regulaminie zasad zawierania umów, a zasad ich rozwiązywania już nie, wydaje się być niekonsekwencją.

Organ nie podzielił zarzutów oscylujących wokół zaniechania uregulowania warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług wywodząc, że cały rozdział III został poświęcony wskazaniu szczegółowych warunków i trybu zawierania takich umów. Za niezrozumiałe uznał także zarzuty powielenia w § 12 i § 13 Regulaminu regulacji ustawowych. Nadmieniał jednak przy tym, że zakaz powtórzeń nie ma charakteru bezwzględny i w pewnych sytuacjach przytaczanie treści aktów prawnych wyższego rzędu w akcie prawa miejscowego może być dopuszczone. Stąd nawet przy założeniu istnienia naruszenia w tym zakresie, nie można mu przypisać charakteru istotnego naruszenia prawa, powodującego nieważność uchwały.

Za chybiony organ uznał również zarzut w zakresie wymogu przedłożenia do wglądu dokumentu potwierdzającego okoliczności, o których stanowi art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którymi umowa 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. Podkreślono przy tym, że organ nie nakłada na osobę ubiegającą się o zawarcie umowy przedkładania takich dokumentów w formie załącznika do wniosku, a jedynie oczekuje ich przedstawienia do wglądu, co jako jedyne pozwoli wykazać spełnienie ustawowego warunku.

Dalej, Rada Miejska przeczy, aby § 19 Regulaminu stał w opozycji do art. 26 ust. 1 ustawy wskazując, iż użyte w Regulaminie słowo „wyłącznie” nie oznacza wykluczenia elementu uzależnienia wskazanej opłaty od ilości dostarczanej wody i odprowadzonych ścieków, a jedynie niedoprecyzowanie tego zapisu. O tym, że rozliczenie za usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest prowadzone nie tylko w oparciu o ceny i stawki opłat w ogłoszonych taryfach, ale również o ilość dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków: świadczą dalsze zapisy rozdziału IV zatytułowanego: „Sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach”.

Za nietrafny organ uznał zarzut dotyczący naruszenia przepisów ustawy za pomocą postanowień rozdziału IV Regulaminu. Rada Miejska w Kłodzku sprostowała bowiem wymogowi uregulowania sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Świadczy o powyższym chociażby brzmienie § 20, § 21, § 22 i pozostałe. W ocenie organu jest to możliwie najbardziej precyzyjny sposób abstrakcyjnego uregulowania sposobu rozliczeń bez wskazywania w treści regulaminu danych zmiennych, takich jak taryfa.

Zdaniem organu dokument wskazany w § 27 ust. 1 pkt 2 Regulaminu nie nakłada na odbiorcę obowiązku, lecz ma na celu jedynie umożliwienie kontroli jakości wykonanego przyłącza na etapie jego budowy, przed zakryciem lub zasypaniem ziemią. Nie został przy tym obwarowany żadną sankcją, stąd nie ma charakteru obligatoryjnego. Podobnie potraktować należy charakter normy wynikającej z § 27 ust. 1 pkt 1. Brak dokumentu określającego stan prawny nieruchomości nie stanowi podstawy do odmowy przyłączenia do sieci, zaś wysunięty na tej podstawie wniosek jest daleko idący i stanowi nadinterpretację.

Organ nie podzielił także trafności zarzutu zapłaty wynagrodzenia za wydanie dokumentu pt. „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”. Organ przeczy, aby powyższe stanowiło naruszenie prawa.

Wreszcie organ wskazał, że zapisy rozdziału VI Regulaminu naruszały prawo w zakresie, w jakim nie określa technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zauważyć trzeba, że przez wskazane przez stronę skarżącą przypadki możliwości odmówienia przyłączenia do sieci, stanowią a contrario warunki technicznie konieczne do spełnienia. Tym samym, wszystko co nie stoi na przeszkodzie przyłączenia odbiorcy do sieci, stanowi spełnienie warunków technicznych.

Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, Regulamin określa sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług. Mówi o tym § 41, regulujący obowiązek informacyjny Przedsiębiorstwa oraz obowiązek w zakresie zapewnienia Odbiorcom zastępczego punktu poboru wody. Tym samym zostało wskazane jak ma się zachować Przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług. § 42 ma natomiast jedynie charakter uzupełniający, zaznajamiający odbiorców z możliwymi okolicznościami powodującymi ograniczenie wody i zmierzający do zaakcentowania wyjątkowości i rzadkości tych sytuacji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Uchwała w sprawie regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, powinna spełniać kryterium zgodności z prawem (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ustawy, który w brzemieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, w ust. 1 nakładał na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2 ww. artykułu, zgodnie z którym "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 postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, 7) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

Nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię uregulowaną w przytoczonym art. 19 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Należy też podkreślić, że w rozdziale 2 ustawy uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy, w tym art. 19 ust. 2 ustawy wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 ustawy 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 ustawy). Z przepisu tego wynika zatem, 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. 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 więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy oraz treści samej umowy o świadczenie usług winny być uregulowane w tej umowie, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Z treści art. 5 ust. 2 tej ustawy natomiast wynika, że inne obowiązki niż zapewnienie prawidłowego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych wraz z urządzeniem pomiarowym, mogą być nałożone na odbiorcę usług wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy nim a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Należy w tym miejscu też podkreślić, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą (por. np. wyrok NSA z 17.05.2002 r., sygn. akt I SA 2793/01).

Na podstawie analizy orzeczeń sądów administracyjnych w literaturze przedmiotu (patrz J. Rotko w Komentarzu do art. 19 ustawy, Lex.el.) wyszczególniono cztery grupy zagadnień - odnoszących się do naruszeń prawa stwierdzanych w regulaminach, są nimi: 1. niewyczerpanie delegacji ustawowej (w tym odesłania do regulacji umownych), 2. modyfikacje rozwiązań ustawowych (w tym poprzez subdelegacje do aktów indywidualnych), 3. inne postacie przekroczenia granic upoważnienia ustawowego (niż modyfikacje), 4. powielanie przepisów ustawy.

Jak słusznie przedstawił autor skargi, wskazanymi w tym miejscu rodzajami naruszeń prawa obarczona jest zaskarżona uchwała.

Rację ma Prokurator, że zaskarżony Regulamin nie określa minimalnego poziomu usług w zakresie wskazania parametrów dostarczania wody takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków oraz odesłanie w tym zakresie do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, decyzji czy umowy. Tym samym Rada nie wykonała ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy. Skoro bowiem w przywołanym przepisie ustawodawca wyraźnie wskazał, że uregulowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien normować regulamin, to Rada nie może tego elementu w opracowanym regulaminie nie umieścić i odsyłać do bliżej nieokreślonych ogólnych przepisów technicznych co do poziomu ciśnienia wody i jakości wody do spożycia. Wskazany przepis ustawy daje Radzie wyłączną kompetencję do określenia poziomu usług świadczonych na podstawie tego aktu prawa miejscowego i tego obowiązku organ gminy nie może nie wykonać. Celem omawianej delegacji ustawowej jest nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo stosunkowo czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Rada w treści Regulaminu winna dać przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą regulację, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. Z drugiej zaś strony, precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług, daje mieszkańcom gminy wskazówkę, jakiego co najmniej poziomu usług mogą się spodziewać. Tego obowiązku nie realizują zapisy zakwestionowanego Regulaminu. Tym samym Rada naruszyła art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy w stopniu istotnym (zob. art. 91 ust. 1 u.s.g. i brak podstaw do stosowania ust. 4 art. 91 u.s.g.).

Słusznie wskazał autor skargi, że lokalny prawodawca uchybił art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 15, § 16, § 17 i § 18 Regulaminu przez uregulowanie kwestii związanych z rozwiązaniem umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, podczas gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania ww. kwestii w treści Regulaminu. Z treści art. 6 ust. 3 ustawy wyraźnie wynika, że tego rodzaju materia może być zawarta wyłącznie w umowie i nie mieści się w dopuszczalnym zakresie Regulaminu. Podobnie też zasadnie Prokurator zauważył, że w § 7, § 8, § 9, § 10 i § 11 Regulaminu Rada Miejska w Kłodzku określiła kwestie, które powinny zostać unormowane w umowie między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Tym samym organ przekroczył delegację ustawową. Skoro bowiem ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), brak jest podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących określonych w tych przepisach warunków umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.

Poprzez powielenie treści przepisów ustawowych doszło także do istotnego naruszenia zasad prawidłowej legislacji w zakresie braku uregulowania warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług. Przepisy § 12, i § 13 Regulaminu stanowią jedynie powielenie art. 6 ustawy. Natomiast art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nakłada na Radę obowiązek określenia szczególnych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Pominięcie obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, ponieważ nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Jest to ten rodzaj istotnego naruszenia prawa, który już samodzielnie skutkuje nieważnością całej uchwały.

Trafnie zarzucił też Prokurator, że zawarcie w § 12 ust. 1,2,3 i 4 Regulaminu regulacji, wg których zasadą jest zawieranie umów z osobą posiadającą tytuł prawny do nieruchomości, natomiast w odniesieniu do osób, które korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym przyznanie jedynie takiej możliwości, a nadto nałożenie w obu przypadkach na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku dołączenia do wniosku stosownych dokumentów potwierdzających powyższe okoliczności narusza art. 6 ust. 4 ustawy. Mocą tego ostatniego przepisu ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń, ani warunków co do możliwości zawarcia umowy przez osoby, korzystające z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Tym samym umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta zarówno z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, jak i z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Nie można także odmówić racji Prokuratorowi, który wywiódł naruszenie art. 26 ust. 1 ustawy poprzez przyjęcie w § 19 Regulaminu, że rozliczenie za usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwo z odbiorcami wyłącznie w oparciu o ceny i stawki opłat określone w ogłoszonych taryfach. Zasadnie wskazał tu skarżący, że przywołany przepis ustawy przewiduje jeszcze jako

kryterium rozliczenia ilość dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków. Tych natomiast elementów w zaskarżonej uchwale zabrakło, co też dowodzi istotnego naruszenia prawa.

Podobnie normodawca gminny nie wywiązał się z obowiązku zawartego w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż regulacje zawarte w § 19 - § 25 w zakresie w jakim nie są sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie zapisów art. 26, art. 27 i art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy, co oznacza, że organ nie wywiązał się z nałożonego obowiązku ustawowego. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy w Regulaminie należy określić sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, przy czym mając na względzie potrzebę honorowania zasady legalizmu lokalny prawodawca nie może poprzestać na powtórzeniu regulacji ustawowej czy też jej zmodyfikowaniu. Przeczyłoby to bowiem przyjętym założeniom techniki prawodawczej.

Zasadnie Prokurator wskazał także na naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy i art. 6 ust. 4 ustawy poprzez określenie w § 27 ust. 1 Regulaminu, że osoba ubiegając się o przyłączenie do sieci powinna załączyć do wniosku dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek. Wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 6 ust. 4 ustawy, który stanowi, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Tym samym punktem odniesienia nie może być brak dokumentu określającego tytuł prawny do nieruchomości.

Sąd podzielił także twierdzenie skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 28 ust. 4 Regulaminu stanowiącego o odpłatności za wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej. W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że treść art. 19 ustawy nie upoważnia rady gminy do ustanowienia w regulaminie odpłatności za przyłączenie przyszłego odbiorcy do sieci wodociągowej. Przepis ten nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do stanowienia prawa w zakresie ustalania jakiegokolwiek odpłatności. W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 marca 2007 r. (sygn. akt II OSK 1776/06, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że "warunki przyłączenia do sieci" nie mogą być utożsamiane z "technicznymi warunkami określającymi możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych", o których stanowi art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy, ale nie oznacza to, że w ramach owego przyłączenia do sieci można wprowadzić uchwałą rady gminy opłaty za przyłączenie do sieci. Przez owe warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. Niezależnie od powyższego, wprowadzonych opłat za przyłączenie do sieci nie uzasadnienia żaden inny przepis powoływanej ustawy. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 431/08 Naczelny Sąd Administracyjny argumentował, że ustawowe "warunki przyłączenia określone w regulaminie" nie mogą być interpretowane dowolnie, w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy, a zwłaszcza w sposób niekorzystny dla odbiorców wody i zainteresowanych odprowadzeniem ścieków. Nakazanie odpłatności jako warunku przyłączenia do sieci nie służy spełnieniu ustawowego wymogu powszechnego dostępu do sieci, wynikającego z art. 3 ust. 1 ustawy. Działalność gminy skupiać ma się przede wszystkim na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, czyli realizacji zadań własnych. Do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Sposób realizacji tego obowiązku uszczegóławia ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zaakcentowana w tych przepisach zasada powszechnej dostępności do sieci i ochrona interesu odbiorców nie koresponduje w ogóle z wprowadzaniem opłat z tytułu przyłączenia do sieci.

Zasadnie Prokurator zarzucił Radzie, że ta nie uregulowała - wbrew dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy - warunków przyłączania do sieci, delegując w tym zakresie kompetencję na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Sąd podziela przy tym stanowisko skarżącego, że zaskarżony Regulamin narusza art. 15 ust. 4 ustawy poprzez wprowadzenie zapisu, że warunkiem przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej. W tym kontekście wskazać należy, że w świetle treści art. 15 ust. 4 ustawy – jak to już zresztą zostało też wyżej podkreślone - przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek innych obowiązków obarczających podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowej czy też kanalizacyjnej. Z tych

też względów również § 32 Regulaminu określający przypadki kiedy przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jako uchybiający przywołanej regulacji ustawowej podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Wreszcie Sąd uznał, że zasadnie skarżący zauważył, że lokalny prawodawca istotnie naruszył art. 19 ust. 2 pkt 7 ustawy przez brak faktycznego określenia w rozdziale VIII Regulaminu sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Dyspozycji tej nie wyczerpuje bowiem § 42 Regulaminu, określający sytuacje, w których dopuszcza się możliwość ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług. Tymczasem stosownie do powołanego przepisu ustawy regulamin powinien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a więc – jak to słusznie zauważył skarżący - to jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług.

Odnosząc się do wniosku Rady zawartego w odpowiedzi na skargę, aby odrzucić skargę, ponieważ zaskarżona uchwała utraciła moc, należy wskazać, że uchylenie uchwały nie oznacza, że nie była ona i nie mogła być stosowana w okresie od wejścia w życie do dnia jej uchylenia. Dopiero stwierdzenie nieważności uchwały lub orzeczenie o wydaniu jej z naruszeniem prawa jest równoznaczne z niemożnością traktowania uchwały jako właściwej podstawy prawnej czy to indywidualnych rozstrzygnięć, czy to aktu prawa miejscowego wywołującego określone skutki prawne. Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na akt prawa miejscowego prowadzi do stwierdzenia jego nieważności, co rodzi skutek inny (ex tunc) niż samo tylko jego uchylenie przez radę gminy (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd powoduje bowiem sytuację taką, jakby zaskarżony akt nigdy w obrocie prawnym nie pozostawał. Uznane za nieważne zapisy uchwały należy traktować jako przepisy, które od samego początku ich uchwalenia nie były zdolne do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności oraz mogą stanowić podstawę do domagania się przed sądem powszechnym odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. Powyższe stanowisko należy również odnieść do umów cywilnoprawnych zawieranych na podstawie takiej uchwały.

Przedstawione powyżej naruszenia prawa, uznane przez Sąd za istotne obligowały do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego. Zważyć dodatkowo należy, że Rada Gminy naruszyła nie tylko regulacje ustawowe, ale również przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem organy gminy podejmując akt prawa miejscowego muszą bezwzględnie kierować się wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym, działając na jego podstawie i w jego granicach (por. art. 94 Konstytucji RP). Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi istotne naruszenie prawa, które w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części.

W konsekwencji omówionych wyżej istotnych naruszeń prawa koniecznym było, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.