



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 grudnia 2018 r.

Poz. 9824

WYROK NR IV SA/PO 592/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 września 2018 r.

w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 592/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Obornikach

na uchwałę Rady Miejskiej w Rogoźnie

z dnia 25 stycznia 2006 r. nr XLII/302/2006

w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 592/18

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Obornikach wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Rogoźnie nr XLII/302/2016 z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zaskarżając ją w części obejmującej § 2 pkt 5, 7, 8,9, § 3 ust. 1, § 4 ust 1 i 2, § 8 ust. 1, § 12, § 13, § 9 ust. 1,2 § 10, § 15, § 16, § 17, § 18, § 20, § 22, § 23, § 24, § 26 ust. 1 pkt 1 i 2, § 27 ust. 1 i 4, § 28, § 29 ust. 1, § 31, § 32 ust. 2.

Z uwagi na rozmiar zaskarżonych przepisów wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Rogoźnie nr XLII/302/2016 z dnia 25 stycznia 2006 w sprawie regulaminu dostarczania wody

i odprowadzania ścieków w całości, ewentualnie w części obejmującej zaskarżone przepisy powołanej uchwały.

Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa - w szczególności art. 19 ust. 5, art.5, art.6, art.15, art.27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t.Dz.U. Nr 2006, nr 123, poz. 858, dalej u.z.z.w.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez:

1. niezgodne z techniką legislacyjną i stanowiące wykroczenie poza granice delegacji ustawowej wprowadzenie nieznanymi w ustawie definicji w § 2 pkt 5,7,8,9 uchwały - odpowiednio: „wodomierza”, „wodomierza dodatkowego”, „wodomierza własnego” i „okresu obrachunkowego”;

2. nieuprawnione powtarzanie zapisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i ich modyfikację w przepisie § 4 ust 1 i 2, § 8 ust 1, § 12, § 13, § 24 ust 1 i 2 uchwały

3. nieuprawnione określenie w § 3 ust. 1 uchwały elementów, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie lub odprowadzanie ścieków, zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usług

4. przekroczenie delegacji ustawowej poprzez:

a) wprowadzenie § 9 ust. 1,2 § 10, § 15, § 16, § 17, § 18, § 20, § 22 uchwały regulacji dotyczących: czasu obowiązywania umów, formy wprowadzenia zmian oraz zasad rozwiązania i przyczyn wygaśnięcia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne z odbiorcą usług, sposobu rozliczeń należności za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo, na podstawie wystawionych faktur, ze wskazanym terminem płatności, podczas gdy uregulowania te naruszają zasadę swobody umów wyrażoną w art. 3531 k.c., a także przepis art. 19 ust. 5 u.z.z.w., który nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do ustalania szczegółowych warunków wyżej wskazanych umów w drodze uchwały

b) określenia w § 23 uchwały sposobu obliczenia ilości pobranej wody i/lub odprowadzonych ścieków, w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego i przyjęcie, że ustala się ją na podstawie średniego zużycia wody i/lub odprowadzonych ścieków w całym okresie świadczenia usług (nie dłuższym niż 12 miesięcy) przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza i/lub urządzenia pomiarowego w sytuacji, gdy kwestię tę reguluje przepis art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków,

c) nałożenie na odbiorcę w § 24 ust 3 uchwały obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt „wodomierza własnego”, jego utrzymania i legalizacji w sytuacjach określonych w ust.1 i 2 § 24 w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do nakładania na odbiorcę opłat ani obciążania go jakimikolwiek kosztami,

d) nałożenie na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci w § 26 ust 1 pkt 1 i 2 uchwały obowiązku załączenia do wniosku: dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której wniosek dotyczy oraz mapy sytuacyjnej w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia,

e) upoważnienie w § 27 ust. 1 uchwały przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego, w przypadku braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, do poinformowania w terminie 21 dni od otrzymania wniosku, o tym osoby ubiegającej się o podłączenie z wyraźnym wskazaniem na powody, które takie podłączenia uniemożliwiają w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia,

f) upoważnienia w § 27 ust 4 uchwały do możliwości pobierania przez przedsiębiorstwo wynagrodzenia za wydanie „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” przy wskazaniu, że winno odpowiadać „rzeczywiście poniesionym przez Przedsiębiorstwom kosztom przygotowania tego dokumentu” w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do nakładania na odbiorcę opłat ani obciążania go jakimikolwiek kosztami,

g) wskazanie w § 28 uchwały, że warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci mogą za zgodą tej osoby obejmować nie tylko zgodę na wybudowanie przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia

h) wskazanie w § 29 uchwały, że warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac, oraz warunków i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposób dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia

i) wskazanie w § 31 uchwały, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli na skutek takiego przyłączenia warunki techniczne pogorszą się do tego stopnia, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a także jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia

j) wskazanie w § 32 ust 2 uchwały, że jeżeli „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” obejmowały również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, to warunkiem przystąpienia do odbioru przyłącza może być wcześniejszy odbiór tych urządzeń w sytuacji, gdy art. 19 ust. 5 u.z.z.w nie przyznaje radzie gminy takiego uprawnienia.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnymi naruszeniami prawa.

Rada Miejska w Rogoźnie w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania w sprawie, bądź stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że Gmina Rogoźno nie do końca zgadza się z argumentacją w niej zawartą, albowiem w momencie podejmowania uchwały orzecznictwo sądów administracyjnych nie było tak jednoznaczne, w szczególności co do wprowadzania opłat za przyłączanie do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej, a ona sama obowiązywała przez wiele lat i nie została zakwestionowana przez nadzór Wojewody Wielkopolskiego.

Wskazano, że spółka Aquabellis z o.o. w Rogoźnie złożyła na najbliższą planowaną sesję Rady Miejskiej w Rogoźnie projekt uchwały w sprawie przekazania do zaopiniowania Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Poznaniu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Po przyjęciu tej uchwały przez Radę Miejską i otrzymaniu pozytywnej opinii z Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Poznaniu, zostanie podjęta uchwała w sprawie nowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Rogoźno, jednakże czas przyjęcia tej uchwały może wydłużyć się do 5 m-cy. Wówczas uchylona zostanie przedmiotowa uchwała z 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.. Dz. U. z 2017r. poz. 1369; zwanej dalej "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej W Rogoźnie nr XLII/302/2006 z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, która to uchwała w myśl art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest aktem prawa miejscowego.

Skarga została złożona przez Prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.), a ponieważ skarga dotyczy aktu prawa miejscowego, jej wniesienie nie było też ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 2a i § 3 p.p.s.a.).

Akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Zasady podejmowania uchwał lub aktów organu gminy wyznaczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity obowiązujący w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały: Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) – powoływanej także jako: "u.s.g.". Przepis art. 40 u.s.g. przyznaje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych (ust.1). Oznacza to, że jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego uchwały jest upoważnienie ustawowe, rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Sąd wskazuje, że na podstawie art.161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06, CBOSA). Umorzenie w przedmiotowej sprawie nie jest jednak możliwe, ponieważ postępowanie nie stało się bezprzedmiotowe. Prokurator nie cofnął skargi, a zaskarżona uchwała do chwili wydania niniejszego wyroku nie została uchylona.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który w ust.1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie danej 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 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.

Prokurator słusznie wskazał, że w zaskarżonej uchwale zawarto niezgodnie z techniką legislacyjną, a także wykraczając poza granice delegacji ustawowej, nowe, nieznane ustawie w § 2 pkt 5,7,8,9 zaskarżonej uchwały definicje - tj. odpowiednio: „wodomierza”, „wodomierza dodatkowego”, „wodomierza własnego” i „okresu obrachunkowego”.

Zgodnie z § 146 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej Rozporządzenie ZTP) w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym”. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 załącznika do Rozporządzeniem ZTP, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Nadto, w świetle § 149 załącznika do Rozporządzeniem ZTP w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji, ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W świetle powyższego dodanie nieznanymi ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków definicji: „wodomierza”, „wodomierza dodatkowego”, „wodomierza własnego” i „okresu obrachunkowego”, było nieuprawnione i stanowiło istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.

Organ wydający zaskarżoną uchwałę dokonał także w niej nieuprawnionych powtórzeń zapisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, modyfikując przy tych ich treść. Taka sytuacja ma miejsce w przepisach § 4 ust 1 i 2, § 8 ust 1, § 12, § 13, § 24 ust 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Rada Miejska w Rogoźnie naruszyła tym samym przepisy art. 9 a ust. 9 cytowanej wyżej ustawy oraz § 118 w zw. z art. 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r., poz.283). Sąd wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i również stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 16.06.1992 r., II SA 99/92, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 05.10.2016 r, IV SA/Po 411/16, CBOSA).

Trafnie też Prokurator zakwestionował uregulowanie w Regulaminie (w § 3 ust. 1, § 9 ust. 1,2 § 10, § 15, § 16, § 17, § 18, § 20, § 22) elementów, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie wody. Należy podkreślić, że w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. unormowano zasadę udzielania usług w zakresie dostarczania i wody i odprowadzenia ścieków 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 u.z.z.w.). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją

ustawodawcy było bowiem pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad zawartych w u.z.z.w. Oznacza to, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Podkreślić należy, że treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego (art. 3531 Kodeksu cywilnego - zasada swobody umów), a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać.

W § 23 zaskarżonej uchwały Rada gminy postanowiła, że ilość pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego i przyjęcie, że ustala się ją na podstawie średniego zużycia wody i/lub odprowadzonych ścieków w całym okresie świadczenia usług (nie dłuższym niż 12 miesięcy) przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza i/lub urządzenia pomiarowego. Takie unormowanie modyfikuje zapis § 18 – obowiązującego w chwili podjęcia uchwały rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 roku w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2002r.,nr 26, poz. 257) w odniesieniu do kwestii obliczania ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza głównego. Zgodnie z tym przepisem w przypadku niesprawności wodomierza głównego, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy to nie jest możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłego liczby niesprawności wodomierza. W zaskarżonym regulaminie pominięto więc zwrot "jeżeli umowa nie stanowi inaczej" oraz zwrot "a gdy to nie jest możliwe" na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza". Taki zapis uchwały pozbawia w istocie odbiorcę wpływu na określenie sposobu obliczenia ilości pobranej wody w przypadku awarii wodomierza.

Słusznie wskazał Prokurator, że niezgodne z upoważnieniem ustawowym jest nałożenie na odbiorcę w § 24 ust 3 uchwały obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt „wodomierza własnego”, jego utrzymania i legalizacji w sytuacjach określonych w ust.1 i 2 § 24 uchwały. Prokurator jednak błędnie wskazuje podstawę prawną u.z.z.w., ponieważ w momencie podjęcia uchwały ustawa nie zawierała art. 19 ust. 5.

Nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Przepis ten stanowi bowiem 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.

Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Skoro w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 2 u.z.z.w., to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

W świetle powyższego nie ulega zatem wątpliwości, że § 24 ust. 3, § 26 ust. 1 pkt 1 i 2, § 27 ust. 1 i 4, § 28, § 29, § 31, § 32 ust. 2 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

Żaden przepis nie upoważniał bowiem rady gminy do określania - innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza - warunków przyłączenia do sieci i dokonywania odbioru wykonanego przyłącza, jak również do nałożenia opłaty za przyłączenie do sieci.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. wyraźnie nakazuje, aby każdy rodzaj opłat nakładanych na obywateli przez radę gminy był ustalany w granicach określonych w odrębnych ustawach. Nałożenie opłat przez radę gminy wymaga więc istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego. Artykuł 19 u.z.z.w. nie zawiera zaś wyraźnego upoważnienia do nakładania opłat i dlatego uznać należy, że w kwestionowanym zakresie badana uchwała narusza prawo.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, że delegacja ustawowa, wynikająca z art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w., nie uprawnia gminy do określania w regulaminie zasad naliczania jakichkolwiek opłat czy świadczeń rzeczowych, związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej. Przyłączenie do sieci nie może być uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy. Innymi słowy ustawa nie upoważnia gminy do uzależniania przyłączenia odbiorców do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej od partycypowania w kosztach jej budowy. Ewentualne sfinansowanie przynajmniej części kosztów budowy sieci organy gminy mogą uzyskać albo w drodze opłat adiacenckich (czyli już po wybudowaniu sieci), albo też mogą zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców właśnie na cel budowy sieci kanalizacyjnej. Inne formy mniej lub bardziej ukrytego finansowania zadań nałożonych ustawowo na gminę przez osoby ubiegające o przyłączenie do sieci, niezależnie czy dokonywane w drodze umów cywilnoprawnych, czy też aktów administracyjnych, nie mogą być dowolnie kreowane przez organ gminy (por. wyroki: NSA z dnia 10 listopada 2011r., sygn. akt II OSK 1658/11; WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013r., sygn. akt II SA/Lu 438/13; WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2013r., sygn. akt IV SA/Po 87/13; WSA w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2008r., sygn. akt II SA/Rz 90/08; WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2008r., sygn. akt III SA/Kr 842/07 – wszystkie dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 26 ust 1 pkt 1 i 2 uchwały z kolei organ wskazał, że do wniosku o przyłączenie do sieci osoba ubiegająca się powinna załączyć:

- a) dokument określający stan prawny nieruchomości, której wniosek dotyczy,
- b) mapę sytuacyjną określającą usytuowania nieruchomości, o której mowa w ust. 1, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Powyższe postanowienia § 26 ust. 1 i 2 nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach i są wprowadzone po raz kolejny z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 u.z.z.w.

Jak już wspomniano art. 19 ust. 5 ustawy wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy.

Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy).

Żaden przepis, w tym art. 19 ust. 5, nie upoważnia natomiast rady gminy do określenia warunków innych, niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza.

Podobnie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 19 ust 5 u.z.z.w. organ w § 27 ust. 1 upoważnił przedsiębiorstwo, w przypadku braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, do poinformowania w terminie 21 dni od otrzymania wniosku, o tym osoby ubiegającej się o podłączenie z wyraźnym wskazaniem na powody, które takie podłączenia uniemożliwiają.

W § 27 ust 4 organ przewidział z kolei możliwość „wynagrodzenia” dla Przedsiębiorstwa, za „wydanie Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” wskazując, że winno odpowiadać „rzeczywiście poniesionym przez Przedsiębiorstwom kosztom przygotowania tego dokumentu”.

W § 28 ust. 1 uchwały organ wskazał, że „warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci mogą za zgodą tej osoby obejmować nie tylko zgodę na wybudowanie przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub

kanalizacyjnych. W kolejnych ustępach powołanego § 28 organ zobowiązał osobę ubiegającą się o przyłączenie i przedsiębiorstwo do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez Przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych (ust.3), charakteru odpłatnego przejęcia (ust. 4), uzależnienia wyboru konkretnego charakteru odpłatnego przejęcia od „akceptacji” przedsiębiorstwa i osoby ubiegającej się o przyłączenie (ust. 5) , formy umowy i to ze skutkiem ad solemnitatem (ust.6) oraz elementów umowy (ust. 7).

Analiza przepisów u.z.z.w., a zwłaszcza art. 19 ust. 2 prowadzi do wniosku, że organ wydał omawiany przepis z przekroczeniem delegacji ustawowej, rozszerzając w sposób nieuprawniany zakres „Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska w Rogoźnie wydała również w ocenie skarżącego przepis § 29 uchwały.

Jak wynika z ust. 1 powołanego przepisu, warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac, oraz warunków i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposób dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót. Spełnienie powyższych warunków nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje przedsiębiorstwo, które wydało „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” (ust.2). Z ust.3 wynika z kolei, że osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, w celu uzyskania pisemnego uzgodnienia, o którym mowa w ust. przedkłada przedsiębiorstwu odpowiednie dokumenty (ust. 3), a przedsiębiorstwo wydaje pisemne uzgodnienie w terminie 14 dni od daty złożenia kompletu dokumentów (ust.4) Tymczasem w świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienia do wydawania warunków technicznych przyłączenia do sieci , a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa w omawianej kwestii. Rada Miejska w Rogoźnie w sposób nieuprawniony rozszerzyła zatem kompetencje przedsiębiorstwa.

Do kolejnego przekroczenia delegacji ustawowej w ocenie skarżącego doszło w § 31 i § 32 ust 2 omawianej uchwały. Jak wynika z § 31 przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli na skutek takiego przyłączenia warunki techniczne pogorszą się do tego stopnia, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług (ust. 1), a także jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług. Z kolei z § 32 ust. 2 uchwały organ wskazał, że jeżeli „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” obejmowały również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, to warunkiem przystąpienia do odbioru przyłącza może być wcześniejszy odbiór tych urządzeń. Sąd wskazuje, że takie regulacje nie znajdują odzwierciedlenia w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. i zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Podsumowując Sąd wskazuje, że charakter i ilość uchybień w zaskarżonej uchwale uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska