



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 lipca 2007 r.

Nr 174

TREŚĆ:

Poz.:

WYROKI WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

- 2236** – wyrok z dnia 15 marca 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 28 czerwca 2006 r. w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Świerzawa 15345
- 2237** – wyrok z dnia 15 marca 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 6 kwietnia 2006 r. w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Święta Katarzyna 15352

2236

Sygn. akt II SA/Wr 745/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 15 marca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia	NSA Julia Szczygielska
Asesor	WSA Olga Białek (sprawozdawca)
Protokolant	Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 marca 2007 r. przy udziale –
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 28 czerwca 2006 r. nr XLII/265/2006 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Świerzawa

- I. stwierdza nieważność przepisów § 1 ust. 2 pkt 2, 3 i 5, § 4 pkt 6 i 7, § 7 ust. 2, § 8 ust. 1 i 2, § 10 ust. 1 i 4, § 16 ust. 2, § 20 ust. 1 i 3, § 23 ust. 4 i 5, 27 ust. 2 § 24, § 29 i § 40;
- II. oddala skargę w pozostałym zakresie;
- III. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części w jakiej w pkt I stwierdzono jej nieważność – nie podlega wykonaniu;
- IV. zasądza od Gminy Świerzawa na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Rada Miasta i Gminy Świerzawa uchwałą nr XLII/265/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r., powołując się na art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnymi (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.) uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Świerzawa.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o: stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5; § 2; § 4 pkt 6 i 7; § 6 ust. 2; § 7 ust. 2; § 8 ust. 1; § 10 ust. 1 i 4; § 16 ust. 2; § 20 ust. 1, 3; § 23 ust. 4 i 5; § 24; § 27 ust. 2; § 29; § 40 wskazanej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem organu nadzoru:

- 1) § 1 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 naruszają w sposób istotny odpowiednio art. 2 pkt 3, 4 i 19 ustawy;
- 2) § 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 6 ust. 1 ustawy;
- 3) § 4 pkt 6 i 7, § 7 ust. 2, § 29 uchwały naruszają w sposób istotny art. 5 ust. 2 ustawy;
- 4) § 6 ust. 2 uchwały narusza w sposób istotny art. 6 ust. 4 ustawy;
- 5) § 8 ust. 1 i 2 uchwały naruszają w sposób istotny art. 6 ust. 6 ustawy;
- 6) § 10 ust. 1 i 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 1, art. 5 ust. 1 ustawy, art. 353' kodeksu cywilnego;
- 7) § 20 ust. 1 i § 23 ust. 5 naruszają w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 i art. 19 ustawy;
- 8) § 20 ust. 3; § 23 ust. 4 i § 24 uchwały naruszają w sposób istotny art. 6 ust. 2 i art. 15 ust. 4 ustawy;
- 9) § 40 uchwały narusza w sposób istotny art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Motywuując postawione zarzuty, Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a zawarte w nim postanowienia muszą mieścić się w granicy określonej przez przywołaną normę kompetencyjną. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zdaniem organu nadzoru wprowadzając definicje „odbiorcy”, „przedsiębiorstwa” i „wodomierza głównego” w § 1 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 uchwały Rada – bez stosownego upoważnienia – dokonała modyfikacji przepisów ustawy. Pojęcie odbiorcy jest bowiem odmiennie zdefiniowane w art. 2 pkt 3, a wodomierza głównego w art. 2 pkt 19 ustawy. Wprowadzając z kolei definicję „przedsiębiorcy” (§ 1 ust. 2 pkt 3 uchwały), Rada w sposób niezasadniony i godzący w cechę generalności aktu prawa miejscowego ograniczyła zakres zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego podmiotu świadczącego usługi w zakresie usług wodnokanalizacyjnych, regulamin ma zaś obejmować wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie danej gminy i nie jest aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej. Uregulowanie § 2 uchwały w istotny sposób modyfikuje treść art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym umowa zawarta między odbiorcą a przedsiębiorstwem świadczącym usługi zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków winna być zawarta na piśmie. Tymczasem na podstawie regulaminu strony mogą zawrzeć również umowę ustną, co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przywołanym zapisem ustawowym.

W kwestii § 4 pkt 6 i 7 regulaminu Wojewoda wskazywał, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy dopuszczona jest możliwość przeniesienia odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych przez odbiorcę instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Regulacja zawarta w uchwale nie przewiduje zaś takiej możliwości. W szczególności § 4 pkt 6 i 7 uchwały nakłada na odbiorcę usług obowiązek usuwania uszkodzeń urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych, jak również napraw przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, których uszkodzenia wynikły z winy odbiorcy – co bez upoważnienia ustawowego kształtuje odpowiedzialność strony umowy za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania.

Z kolei § 7 ust. 2 i § 29 ust. 1 zdaniem organu nadzoru ogranicza odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług w związku z funkcjonowaniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wyłącznie do urządzeń, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa. Zgodnie z ustawą zasadą jest, że odpowiedzialność za funkcjonowanie przyłączy należy do odbiorcy usług, jednak ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia odmiennej regulacji w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Wówczas to przedsiębiorstwo odpowiadałoby za prawidłowe funkcjonowanie posiadanych przez odbiorcę instalacji i przyłączy, a tym samym rozciągnięta zostałaby jego odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług. Regulację zawartą w § 4 pkt 6 i 7, § 7 ust. 2 i § 29 uchwały należy zatem uznać za niezgodną z prawem modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy.

W ocenie Wojewody § 6 ust. 2 uchwały w sposób istotny modyfikuje treść art. 6 ust. 4 ustawy, gdyż przepis ten nie wprowadza wymogu uprawdopodobnienia korzystania z nieruchomości przez zawierającego umowę.

W skardze zauważono również, że § 8 pkt 1 uchwały determinuje fakultatywność zawierania umowy. Tymczasem z art. 6 ust. 6 ustawy wywieść należy nakaz zawarcia umowy, ilekroć właściciel lub zarządca budynku

wielolokalowego lub budynków wielolokalowych wystąpi do przedsiębiorstwa z wnioskiem. Dlatego regulamin nie może zmodyfikować postanowień ustawy i wprowadzić fakultatywność w zawieraniu takich umów.

Przepisy art. 6 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie dają podstaw prawnych Radzie Miasta i Gminy Świerzawa do określenia w § 8 ust. 2 uchwały elementów, które mają znaleźć się we wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Kwestionując § 10 ust. 1 i 4 uchwały organ nadzoru wskazał, że regulamin przewiduje nieograniczoną żadnymi warunkami dodatkowymi możliwość rozwiązania umowy przez każdą ze stron, w tym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Co prawda, art. 19 ust. 2 regulaminu określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w szczególności szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, jednak przy ustalaniu tych praw i obowiązków trzeba mieć na względzie konieczność uwzględnienia podstawowych, systemowych rozwiązań zawartych w ustawie, I tak, przepis art. 1 ustawy jako jej cele wskazuje zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, a także ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Wynika stąd, że interes odbiorców jest jednym z przedmiotów regulacji ustawy. Jest to zrozumiałe ze względu na niezastępowalność dobra, jakim jest woda, oraz charakter tego rynku, który ogranicza wybór dostawcy wody lub odbiorcy ścieków. Z kolei według art. 5 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo dostarcza wodę w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem. Poza tym dostawa wody i odprowadzanie ścieków muszą być zorganizowane w sposób ciągły i niezawodny. Zgodnie z ustawą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci - która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (art. 6 ust. 2 ustawy). Umowa ta zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (art. 6 ust. 3 ustawy). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4 ustawy). Zaprzeczeniem tychże zasad byłaby możliwość rozwiązania przez przedsiębiorstwo zawartej umowy z jakichkolwiek przyczyn. Zdaniem organu nadzoru przywołane postanowienia § 10 regulaminu naruszają także zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zasada swobody zawierania umów w sprawie dostarczania wody została bowiem ograniczona przepisami prawa publicznego. Ze względu na przedstawione wyżej nakazy ustawy, wprowadzenie do regulaminu nieograniczonego prawa rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo narusza powyższe systemowe regulacje ustawy; bez ważnej przyczyny odbiorca byłby pozbawiony dostępu do elementarnego dobra, jakim jest woda.

Z kolei § 20 ust. 1, § 23 ust. 5 uchwały wprowadzają obciążające odbiorców opłaty na rzecz przedsiębiorstwa, co oznacza, że Rada w drodze aktu prawa miejscowego zobowiązuje odbiorców do uiszczania przedsiębiorstwu opłat za niektóre czynności. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie zawiera zaś upoważnienia do nakładania jakichkolwiek opłat na odbiorców usług.

W § 20 ust. 3, § 23 ust. 4 oraz § 24 uchwały Rada nałożyła na osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości obowiązek uzgodnienia dokumentacji. Działanie takie - w ocenie Wojewody - nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci, które mają określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić do dokonania takiego przyłączenia, a po dokonaniu odbiorze przedsiębiorstwo ma obowiązek zawrzeć stosowną umowę. Do wydania warunków przyłączenia danej nieruchomości do sieci konieczne jest złożenie odpowiedniego wniosku, zawierającego dokumentację określoną w § 22 uchwały. Z woli Rady tuż po wydaniu takich warunków przyszły odbiorca musiałby dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w wydanych warunkach przyłączenia. Co więcej, stwierdza się, że dokonanie takiego uzgodnienia jest warunkiem do przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci. Uchwała narzuca więc udział przedsiębiorstwa w dokonywanych pracach przyłączenia do sieci nawet wtedy, gdy przyłączenia takiego dokonuje przyszły odbiorca we własnym zakresie, do czego ma przecież prawo. Po wydaniu przez przedsiębiorstwo warunków przyłączenia do sieci gwarancją jakości ich usług jest dokonywany przez to przedsiębiorstwo odbiór wykonanego przyłącza. Kwestionując zapis § 40 uchwały, Wojewoda wskazał, że nie daje się on pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może bowiem zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Z tego względu przywołany przepis narusza art. 87 Konstytucji RP.

Uzupełniając argumentację przedstawioną w skardze, pełnomocnik Wojewody, w trakcie rozprawy podał, że § 16 ust. 2 regulaminu narusza art. 27 ustawy, zaś uzasadnienie dla zarzutów postawionych dla § 27 ust. 2 uchwały odpowiada uzasadnieniu dla zarzutów dotyczących § 10 ust. 1 i 4.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że zarzuty skarżące są niezgodne ze stanem faktycznym i prawnym sprawy. Zdaniem pełnomocnika Gminy § 1 uchwały nie narusza art. 2 ust. 3, 4 i 19 ustawy zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, gdyż regulamin jako akt pra-

wa miejscowego przeznaczony dla wszystkich mieszkańców gminy winien określać precyzyjnie strony, których dotyczy, oraz wyjaśniać podstawowe pojęcia takie jak „przedsiębiorstwo”, i „wodomierz”. Nietrafne są też wywody wskazujące na ograniczenie regulaminu wyłącznie do jednego pomiotu świadczącego usługi na terenie gminy bowiem to, że obecnie jest jedna firma świadcząca tego typu usługi na terenie gminy, nie przesądza o tym, że każda inna podejmująca tą działalność nie będzie mogła posługiwać się ww. regulaminem. Nieprawdziwy jest też zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 ustawy, gdyż z § 2 uchwały w żaden sposób nie da się wyprowadzić wniosku, że strony umowy dotyczącej usług wodnokanalizacyjnych mogą ją zawrzeć w formie ustnej. Gdyby tak było, to zostałby zawarty stosowny zapis w regulaminie. Niesłuszne są też wywody dotyczące zapisów § 4 pkt 6 ust.1 uchwały o nałożeniu na odbiorcę usług obowiązku usuwania uszkodzeń kanalizacyjnych i wodociągowych. Cały § 4 uchwały dotyczy wyłącznie obowiązków przedsiębiorcy, który odpowiada za sprawność urządzeń. Obciążenie odbiorcy kosztami napraw urządzeń powstałych z jego winy nie narusza art. 5 ust. 2 ustawy. To, że ustawodawca przewidział możliwość przeniesienia odpowiedzialności za sprawne działanie urządzeń znajdujących się we władaniu odbiorcy na przedsiębiorcę, nie znaczy wcale, że taki zapis powinien się znaleźć w regulaminie. Zapis § 6 ust. 2 uchwały nie modyfikuje art. 6 ust. 4 ustawy. Ustawa wyraźnie wskazuje, że można zawrzeć umowę o usługi wodnokanalizacyjne z „osobą o nieuregulowanym stanie prawnym”. Żądanie w uchwale uprawdopodobnienia prawa do przebywania w danym lokalu, gdy odbiorca nie jest jego właścicielem, jest zasadą słuszną dla ustalenia strony uprawnionej do zawarcia umowy. Zapis § 8 ust. 1 uchwały nie wprowadza fakultatywności zawierania umów o wykonywanie usług wodno-kanalizacyjnych, potwierdza tylko, że umowę przedsiębiorstwo może zawrzeć wyłącznie, gdy jest wniosek właściciela lub zarządcy budynku. Przepisy art. 6 ust. 6 i 6a ustawy dotyczą warunków technicznych urządzeń kanalizacyjnych i niezbędnych informacji dla członków wspólnoty mieszkaniowej, natomiast § 8 ust. 2 regulaminu dotyczy ilości członków wspólnoty oraz zasad rozliczania i ponoszenia opłat na rzecz dostawcy, czyli jest unormowaniem precyzującym dane do zawarcia umowy ze wspólnotą mieszkaniową, które w najmniejszym stopniu nie naruszają art. 6 ust. 6 i 6a ustawy. Paragraf 10 ust. 1 i 4 regulaminu nie narusza interesów odbiorców usług oraz przepisu art. 355 Kodeksu cywilnego. Każda umowa cywilna powinna zawierać postanowienia o możliwości jej rozwiązania, o czym mogą przesądzać choćby różnorodne przypadki losowe. Zamieszczenie w § 10 ust. 1 uchwały postanowienia o prawie wypowiedzenia umowy, w niczym nie narusza obowiązku ciągłej dostawy wody ciężącego, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, na wykonawcy usług komunalnych, Natomiast oczywistym jest poprawność unormowania § 10 ust. 4 uchwały, dotyczącego wygaśnięcia umowy w przypadku śmierci osoby fizycznej oraz upadłości osoby prawnej będącej stroną umowy. Zakwestionowano również zarzut odnoszący się do § 20 ust. 1 i § 23 ust. 5 regulaminu podnosząc, że nie do przyjęcia jest, aby usługi polegające na przyłączeniu nieruchomości do sieci oraz na wydaniu warunków przyłączy wykonawca miał wykonywać na swój koszt, bezpłatnie. Takiego wniosku nie da się wyprowadzić z unormowań ustawy. Błędne są też wywody dotyczące wadliwości § 20 ust. 3, § 23 ust. 4 i § 24 regulaminu nakładających na odbiorcę obowiązek wcześniejszego uzgadniania dokumentacji technicznej. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 4 ustawy wykonawca usług obowiązany jest podłączyć nieruchomość do sieci, gdy spełnione zostaną warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne warunki do wykonania usługi. Techniczne warunki wykonania usługi zapewniają m.in. uzgodnienia zawarte w regulaminie; po to właśnie jest regulamin, aby określać techniczne warunki podłączenia do sieci wodnej i kanalizacyjnej. Z kolei § 40 uchwały nie narusza hierarchicznego systemu źródeł prawa w RP. Przepis ten nie zastrzega pierwszeństwa uchwały w stosowaniu przed ustawami i rozporządzeniami, odsyła jedynie do ww. ustawy i przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Z jego treści nie da się wyprowadzić wniosku, że przynajmniej on pierwszeństwo uchwale nad ww. przepisami, wręcz przeciwnie, podkreśla, że nie stanowi ona wyczerpującego unormowania, i że ich stosowanie jest konieczne dla należytego stosowania regulaminu. W przeciwnym razie regulamin zawierałby liczne powtórzenia ustawowe, co byłoby naruszeniem zasad techniki legislacyjnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 powołanej ustawy).

W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy – nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Sąd uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza

stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Zauważyć jednak należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń prawa, jakie mogą być wywołane przez ustanowienie tych aktów. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (por. art. 91 ustawy). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w orzecznictwie sądowym, gdzie za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79).

Przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 28 czerwca 2006 r. nr XLII/265/2006 podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.).

Z przywołanego w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych.

W rozpoznawanej sprawie takie uprawnienie stwarza dla rady gminy przepis art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym dostarczaniu wody i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, zgodnie z którym rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W przepisie tym ustawodawca jasno określił również, że przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zważyć zatem należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Po myśli art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przywołanym w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy, zawierających delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów (art. 1).

Przepis art. 19 przywołanej ustawy zawiera zaś upoważnienie dla rady gminy uchwalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, w którym powinny być określone 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 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.

Zawarte w przywołanym przepisie upoważnienie jest zatem upoważnieniem określającym materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Upoważnienie to nie daje więc radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż wymienione w przytoczonym przepisie.

Uwzględniając poczynione wyżej uwagi, Sąd uznał, że zdecydowana większość zarzutów wskazujących na istotne naruszenie prawa przez Radę Miasta i Gminy Świerzawa, jakie w skardze zostały podniesione przez Wojewodę Dolnośląskiego, zasługuje na uwzględnienie.

W szczególności należy zgodzić się z organem nadzoru, że Rada Miasta i Gminy Świerzawy wprowadzając w § 1 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 uchwały definicje „odbiorcy”, „wodomierza głównego” i „przedsiębiorstwo”, bez upoważnienia ustawowego dokonała modyfikacji definicji ustawowych. Porównując określenia powyższych pojęć wprowadzonych w § 1 regulaminu z ustawowymi definicjami zawartymi w art. 2 pkt 3, 4 i 19 ustawy, należy stwierdzić, że Rada wprowadziła zmiany do ustalonych ustawowo pojęć – jak w przypadku wodomierza głównego, lub wprowadziła nowe definicje (jak „przedsiębiorstwo”; w ustawie jest „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”; lub „odbiorca” w ustawie jest „odbiorca usług”). W rzeczywistości zatem Rada ustaliła – nie posiadając w tym względzie upoważnienia ustawowego – nowe znaczenie poszczególnych pojęć lub stworzyła samodzielne definicje, również nie posiadając ku temu stosownego upoważnienia. Skoro zatem kwestionowane przez Wojewodę punkty § 1 uchwały podjęte zostały bez upoważnienia ustawowego, Sąd winien już tylko z tej przyczyny, stwierdzić ich nieważność. Nie jest trafna prezentowana w odpowiedzi na skargę argumentacja, że definicje te jedynie wyjaśniają podstawowe pojęcia regulaminu i stanowią jego niezbędny element. Godzi się zauważyć, że w orzecnictwie sądowoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, iż niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały (por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r. SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) jednak myśli tej nie można utożsamić, ze swoistą „modyfikacją” i rozszerzaniem lub uzupełnianiem zapisów ustawowych – takich jak dokonane w zaskarżonej uchwale – gdyż prowadzi to istotnego naruszenia prawa. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok z dnia 25 marca 2005 r., II SA/Wr 2572/02). Upoważnienia tego w żaden sposób nie można zatem domniemywać. Reasumując można stwierdzić, że jeżeli w ocenianym akcie prawa miejscowego zostałyby przytoczone in extenso zapisy aktu prawnego wyższego rzędu, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu i czyniłoby to akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to taki zapis można byłoby uznać za dopuszczalny. Pogląd taki wyrażany był już w orzeczeniach WSA we Wrocławiu i skład orzekający w niniejszej sprawie go podziela (por. wyrok z dnia 12 października 2005 r., II SA/Wr 385/05; z dnia 28 czerwca 2005 r. II SA/Wr 501/03 lub z dnia 30 listopada 2006 r. II SA/Wr 527/06). W rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała jednak miejsca, gdyż jak wcześniej wskazano Rada dokonała istotnych modyfikacji i uzupełnień definicji ustawowych, nie posiadając ku temu upoważnienia ustawowego.

Podzielić należy również prezentowaną w skardze argumentację kwestionującą zapisy § 4 pkt 6 i 7 uchwały. Nakładając na odbiorcę usług obowiązek usuwania uszkodzeń urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych, jak również napraw przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, których uszkodzenia wynikły z winy odbiorcy, Rada – bez upoważnienia ustawowego – ukształtowała odpowiedzialność stron umowy za zdarzenia wynikłe podczas jej obowiązywania. Trzeba też mieć na względzie, że wobec kategorycznego brzmienia art. 5 ust. 1 omawianej ustawy przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnienia zdolności będących w jego posiadaniu urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, niezależnie od tego z czyjej winy powstało ich uszkodzenie. W przypadku awarii tych urządzeń – nawet z winy odbiorcy – odpowiedzialność nie może więc być przeniesiona na odbiorcę usług, a do tego w istocie zmierza zapis uchwały. Trafnie zarzucono również, że § 7 ust. 2 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy, gdyż poprzez ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług tylko do posiadanych przez przedsiębiorstwo przyłączy, Rada tym samym ograniczyła przedsiębiorstwu możliwość przejęcia, na podstawie umowy zawartej z odbiorcą usług, odpowiedzialności za funkcjonowanie przyłączy będących w posiadaniu odbiorcy. Możliwość taką przewiduje zaś art. 5 ust. 2 ustawy. Uwagę tę odnieść należy do § 29, dodając, że nałożenie na odbiorcę usług obowiązku usunięcia awarii przyłącza będącego w jego posiadaniu narusza również art. 6 ust. 3 pkt 3a i art. 7 ust. 6 ustawy. Przepisy te stanowią, że kwestię warunków usuwania awarii powinna regulować umowa, której konieczny zakres wyznacza przepis ustawowy (art. 6 ust. 3) i do której to umowy odsyła art. 7 ust. 6. W pkt 3a przywołanego przepisu ustawodawca zastrzegł zaś, że umowa ta w szczególności zawierać musi postanowienia dotyczące warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Wobec przedstawionych regulacji podnieść zatem należy, że narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale rów-

niez taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Jak wykazano, takie naruszenie w niniejszej sprawie miało zaś miejsce. Powyższe zastrzeżenia dotyczą również § 16 ust. 2 uchwały, w którym uregulowano kwestię ustalenia ilości odprowadzanych ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych, wskazując, że ilość tę ustala się jako równą ilości dostarczanej wody. Tymczasem w art. 27 ust. 5 ustawy postanowiono, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Wprowadzając powyższy przepis w akcie prawa miejscowego Rada nie tylko wkroczyła w materię zastrzeżoną dla regulacji umownej, ale również wprowadziła zasadę sprzeczną z uregulowaniem ustawowym.

W ocenie Sądu nie budzi też żadnych wątpliwości, że § 8 pkt 1 uchwały sformułowany został niezgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy. Jak słusznie zauważył Wojewoda z przepisu tego wynika obowiązek zawarcia umowy z osobami korzystającym z lokali (po spełnieniu określonych przesłanek – między innymi złożenia wniosku przez właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych), zaś przepis uchwały wprowadza w takiej sytuacji fakultatywność zawarcia umowy, na co wskazuje wprost wykładnia gramatyczna tego przepisu. W omawianym paragrafie użyto bowiem zwrotu „umowa może być zawarta”, co przesądza o prawidłowości stanowiska Wojewody. Brak również podstaw prawnych dla Rady do określenia elementów, jakie powinny znaleźć się we wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub wielomieszkańcowego.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że § 10 ust. 1 i 4 jak też § 27 ust. 2 uchwały naruszają w istotny sposób art. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy. Trafnie wywiedziono bowiem, że określając w regulaminie szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy) rada gminy musi uwzględniać podstawowe rozwiązania systemowe zawarte w ustawie. Musi mieć zatem na względzie przede wszystkim cele omawianej ustawy, w tym także ochronę interesów odbiorców usług (art. 1 ustawy). Każdy ma bowiem prawo do dostępu do wody i do korzystania z niej. Uwzględniając szczególny charakter przedmiotu świadczonych usług, jakim jest woda, ustawodawca nałożył w związku z tym na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek dostarczania wody w wymaganej ilości, pod odpowiednim ciśnieniem oraz w sposób ciągły i niezawodny. Jeżeli spełnione są odpowiednie warunki, przedsiębiorstwo obowiązane jest również do przyłączenia do sieci nieruchomości osób ubiegających się o takie przyłączenie i do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę. Rozwiązania przyjęte w przywołanych wyżej paragrafach uchwały tych założeń nie uwzględniają. Mogą one bowiem prowadzić do sytuacji, w której odbiorcy usług – każdy kto korzysta z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na podstawie pisemnej umowy – bez wskazania konkretnych przyczyn zostaną pozbawieni możliwości korzystania z wody, na skutek wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo lub na skutek zdarzeń od ich niezależnych, takich jak np. śmierć osoby fizycznej, która podpisała umowę. Takie uregulowania w istotny sposób naruszają zaś przywołane przepisy art. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy.

Podzielić należy argumentację organu nadzoru, że w zapisach § 20 ust. 1 i § 23 ust. 5 uchwały Rada wprowadziła w istocie obowiązek ponoszenia przez odbiorców usług opłaty (bez określenia jej wysokości) za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Poniesienie tej opłaty zostało ustalone jako warunek przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej gdyż wskazane wyżej przepisy, umieszczone zostały w rozdziale „Warunki przyłączania do sieci”. Wprowadzone takiej opłaty przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego oraz określenie jej jako warunku tego przyłączenia powoduje, że nie można jej traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej. Ma ona zatem charakter przymusowy, co pozwala zakwalifikować ją jako rodzaj daniny publicznej. Zauważyć zatem należy, że nałożenie przez Radę na podmioty chcące korzystać z sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku poniesienia opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wymagałoby wyraźnego upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się już pogląd, że jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków lub opłat nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Normatywne wsparcie znajduje on przede wszystkim w art. 84 Konstytucji RP i również – jak słusznie wskazuje skarżący – wywieść można go z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem przepis art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – w szczególności pkt 4 – nie zawiera, wyraźnego upoważnienia uprawniającego radę gminy do nakładania obowiązku uiszczania opłat z tytułu przyłączenia nieruchomości do sieci, ani też jakichkolwiek innych opłat. Zgodzić się więc należy z zarzutem skargi, że w tym zakresie uchwała podjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 ustawy, gdyż upoważniając radę do określania warunków przyłączania do sieci, ustawodawca nie upoważnił jej do wprowadzania bezpośrednio lub pośrednio z tego tytułu jakichkolwiek opłat.

Z kolei w § 20 ust. 3, § 23 ust. 4 oraz § 24 regulaminu trzykrotnie powtórzono zapis o identycznej treści, nakładający na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci obowiązek uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Z przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. wynika zaś, że zainteresowane podmioty mogą żądać przyłączenia do sieci, a przedsiębiorstwo nie może im odmówić, jeżeli spełnione są warunki przyłączenia określone w regulaminie, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4). Tego upoważnienia ustawowego, nie można ograniczyć mocą aktu podstawowego, nakładając na obywateli obowiązek spełnienia innych wymogów niż wskazane w tym przepisie. Wspomiane przyłączenie należy kwalifikować jako czynnością faktyczną o czysto technicznym charakterze. W § 23 analizowanej uchwały Rada wskazała zatem, że warunki przyłączenia do sieci określa przedsiębiorstwo na wniosek zainteresowanego podmiotu, ustalając

jednocześnie jakie informacje i dokumenty powinien zawierać wniosek (§ 22) oraz jakie elementy powinny określać warunki przyłączenia do sieci (§ 23 ust. 3). Wydając warunki przyłączenia do sieci, przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne powinno zatem określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić dla dokonania takiego przyłączenia. Jak słusznie podnosi Wojewoda, brak więc podstaw prawnych aby po uzyskaniu takich warunków przyszły odbiorca musiał dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w warunkach przyłączenia. Brak również podstaw aby Rada określała warunki przystąpienia do wykonywania robót budowanych (przyłączeniowych), a tak określono w uchwale obowiązek dokonania owego uzgodnienia. W takiej sytuacji nałożenie na przyszłego odbiorcę dodatkowego, poza uzyskaniem warunków przyłączenia do sieci, obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej należy uznać za istotnie naruszający art. 15 ust. 4a w konsekwencji również art. 6 ust. 2 omawianej ustawy.

Słusznie również Wojewoda podniósł, że § 40 uchwały narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W przepisie tym zawarto zastrzeżenie, że w sprawach nieobjętych regulaminem zastosowanie znajdują przepisy odpowiedniej ustawy. Wyraźnie zatem zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nie uregulowanych – ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisem regulaminu przed ustawą. Jak słusznie zauważył skarżący, zastrzeżenie jakie zostało zawarte w przywołanym paragrafie, dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów aktu prawa miejscowego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu Wojewody Dolnośląskiego, że § 6 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, gdyż przepis ten, przewidując możliwość zawarcia umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, nie nałożył na nią obowiązku uprawdopodobnienia tego faktu. Zważyć zatem należy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy rada gminy została upoważniona do ustalenia w regulaminie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Niewątpliwie wykazanie faktu korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do takich warunków należy, co oznacza, że Gmina Świerzawa nie przekroczyła zakresu umocowania ustawowego. Również obciążenie ciężarem dowodu odbiorcy usług nie stoi zdaniem Sądu w sprzeczności z art. 6 ust. 4 omawianej ustawy, gdyż ustawodawca nie odnosi się w nim do szczegółowych warunków i trybu zawierania umów, pozostawiając to regulacjom zawartym w akcie podustawowym. Uchwalenie kwestionowanego zapisu nie stanowi zatem istotnego naruszenia prawa, a tylko taka kwalifikacja pozwoliłaby na stwierdzenie jego nieważności. Podobnie nie można podzielić poglądu organu nadzoru, że § 2 uchwały dopuszcza możliwość zawierania umów z odbiorcami usług w formie ustnej. W § 1 pkt 4 regulaminu wskazano bowiem wyraźnie, że użyte w regulaminie pojęcie „umowa” oznacza umowę o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, a więc umowę zawartą w formie pisemnej.

Mając więc na względzie przedstawione wyżej okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach uzasadnione jest zaś treścią art. 200 wskazanego wyżej aktu.

2237

Sygn. akt II SA/Wr 521/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 15 marca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędziowie	NSA Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Asesor	WSA Olga Białek
Protokolant	Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 marca 2007 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 6 kwietnia 2006 r. nr XL/311/06 w przedmiocie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków” na terenie gminy Święta Katarzyna

- I. stwierdza nieważność § 2 pkt 4, § 3 pkt 4, § 4 pkt 3 i 4, § 6 pkt 2 i 4, § 11 ust. 5, § 12, § 17 pkt 3 i 4, § 19 pkt 1 i 8, § 20 ust. 1 we fragmencie: „możliwość dochodzenia przez zakład odszkodowania na drodze sądowej” oraz § 26, § 27 ust. 4 we fragmencie: „z możliwością wypowiedzenia jej przez strony z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia”, § 34 pkt 3, pkt 4 lit. b i pkt 6, § 35 ust. 2 i 3, § 37 we fragmencie: „wraz z odsetkami ustawowymi” zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie może być wykonana;
- III. zasądza od Gminy Święta Katarzyna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W dniu 6 kwietnia 2006 r. Rady Gminy Święta Katarzyna podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.), uchwałę nr XL/311/06 w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Święta Katarzyna”.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na ww. uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), zażądał stwierdzenia nieważności § 2 pkt 4, § 3 pkt 4, § 12, § 19 pkt 8, § 20 ust. 1 we fragmencie: „możliwość dochodzenia przez zakład odszkodowania na drodze sądowej oraz”, § 26, § 35 ust. 2 i 3, § 37 we fragmencie: „wraz z odsetkami ustawowymi”, § 4 pkt 3 i 4, § 6 pkt 2, § 6 pkt 4, § 17 pkt 3 i 4, § 19 pkt 1, § 11 ust. 5, § 27 ust. 4 we fragmencie: „z możliwością wypowiedzenia jej przez strony z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia” oraz § 34 pkt 3, pkt 4 lit. b i pkt 6 przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ wskazał, iż w toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził, że:

- § 2 pkt 4, § 3 pkt 4, § 12, § 19 pkt 8, § 20 ust. 1 we fragmencie: „możliwość dochodzenia przez zakład odszkodowania na drodze sądowej oraz”, § 26, § 35 ust. 2 i 3, § 37 we fragmencie: „wraz z odsetkami ustawowymi” przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm. – zwana dalej ustawą) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 747),
- § 4 pkt 3 i 4, § 6 pkt 2 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 w zw. z art. 7 ustawy,
- § 6 pkt 4, § 17 pkt 3 i 4, § 19 pkt 1 przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy,
- § 11 ust. 5 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.),
- § 27 ust. 4 we fragmencie: „z możliwością wypowiedzenia jej przez strony z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia” przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 1, art. 5 ust. 1 ustawy oraz art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny,
- § 34 pkt 3 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2002 r. Nr 26, poz. 257 ze zm.) w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków,
- § 34 pkt 4 lit. b przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP,
- § 34 pkt 6 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 6 ustawy.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy przedmiotowej uchwały wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy. Zauważył, iż niedopuszczalne jest w akcie prawa miejscowego umieszczanie definicji legalnych (zob. § 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały), bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, bowiem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dodatkowo wskazał, iż stosownie do treści przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) 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 (§ 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia). 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 (§ 149 załącznika do rozporządzenia).

W § 3 pkt 4 oraz w § 20 przedmiotowej uchwały mowa jest o możliwości dochodzenia w sytuacjach określonych przez te przepisy odszkodowania przez odbiorcę usług czy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego (akt o charakterze powszechnie obowiązują-

cym) nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Zaznaczył, iż postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy może zawierać jedynie ustawa (np. Kodeks cywilny) lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy).

W § 12 i § 26 przedmiotowej uchwały mowa jest o zasadach finansowania modernizacji bądź rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W ocenie organu nadzoru w kompetencji z art. 19 ustawy nie mieści się możliwość stanowienia o tych kwestiach w regulaminie, bowiem zasady powyższe wynikają wprost z przepisów ustawy (art. 15 ust. 1, art. 30 ust. 1 ustawy).

W § 19 pkt 8 przedmiotowej uchwały nałożono na dostawców ścieków obowiązek likwidacji instalacji, za pomocą której odprowadzane były ścieki do zbiorników bezodpływowych w terminie 1 miesiąca od dnia włączenia się do sieci kanalizacyjnej. Zdaniem Wojewody również nakładanie takiego obowiązku nie wynika z upoważnienia art. 19 ustawy, bowiem obowiązek taki nie da się wywieść z żadnego przepisu ustawy. Organ zauważył, iż instalacje te stanowią własność dostawców ścieków i zgodnie z art. 140 Kc mogą oni rozporządzać swoją własnością w granicach wyznaczonych w tym przepisie, stosownie zaś do treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP: „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Zdaniem Wojewody przykładem niedopuszczalnego ograniczenia prawa własności odbiorców usług są również postanowienia regulaminu określające kwestie wkraczania na teren nieruchomości przez pracowników przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (§ 4 pkt 3 i 4, § 6 pkt 2 uchwały).

W § 35 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały mowa jest o naliczaniu odsetek ustawowy za zwłokę w płaceniu należności przez odbiorców usług oraz o zaliczaniu wpłat w pierwszej kolejności na poczet należności ubocznych. W ocenie organu nadzoru także w tym przypadku Rada Gminy przekroczyła upoważnienie zezwalające na określenie w regulaminie sposoby rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą, bowiem ww. kwestia ma charakter typowo cywilnoprawny i winna znaleźć się ewentualnie w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcom.

Organ nadzoru nie zgodził się z Radą Gminy, która uzależniła odpowiedzialność za działanie urządzeń od faktu, czyją są one własności (§ 6 pkt 4, § 17 pkt 3 i 4, § 19 pkt 1 uchwały), gdy tymczasem zgodnie z wolą ustawodawcy uzależnione jest to od okoliczności ich posiadania i winno być w pierwszej kolejności uregulowane w umowie (art. 5 ust. 2 ustawy).

Mocą § 11 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Wpięcie nowego przyłącza do sieci dokonywane jest przez służby techniczne zakładu”. W ocenie Wojewody jest to kolejne postanowienie regulaminu naruszające zasadę swobody umów wyrażoną w cytowanym już art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjął się pogląd, że jednym z elementów swobody umów jest swoboda wyboru kontrahenta – swoboda wyboru podmiotu, z którym chcemy zawrzeć umowę. W związku z tym za niedopuszczalne uznać należy zawężenie swobody wyboru podmiotu, który dokonać ma wpięcia do sieci jedynie do zakładów - przedsiębiorstw wodnokanalizacyjnych.

W § 27 ust. 4 przedmiotowej uchwały czytamy: „Umowy zawierane są na czas nieokreślony lub określony, z możliwością wypowiedzenia jej przez strony z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia”. Zdaniem organu nadzoru stworzenie możliwości wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo bez ważnej przyczyny (a tym samym pozbawienie odbiorcy dostępu do elementarnego dobra, jakim jest woda) rażąco narusza ustawę, która nakazuje chronić interesy odbiorców i nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek przyłączania do sieci oraz obowiązek zawierania umów. Ograniczenie zasady swobody zawierania umów wynika w tym przypadku z zamieszczenia postanowienia przewidującego możliwość rozwiązania umowy bez podania przyczyn, co należałoby kwalifikować jako klauzulę abuzywną z art. 385³ pkt 15 Kodeksu cywilnego, gdzie przyjęto, iż w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności zastrzegają dla kontrahenta konsumenta uprawnienie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony, bez wskazania ważnych przyczyn i stosownego terminu wypowiedzenia. Klauzula ta jest objęta domniemaniem abuzywności, co oznacza, że dopiero w razie wątpliwości będzie ona uznana za niedozwoloną. Używanie tych klauzul nie jest więc zakazane. Należy zwrócić uwagę, że kontrola wykonywana przez organ nadzoru ma charakter abstrakcyjny – nie jest badana konkretna umowa, ale akt prawa miejscowego, jakim jest badany regulamin. Akt ten, jako powszechnie obowiązujący, będzie bezwzględnie i jednostronnie kształtował treść przyszłych wzorców umownych i oraz samych umów. Jego postanowienia nie będą mogły być renegocjowane przy zawieraniu umowy. W sytuacji więc, gdy strona przyszłej umowy – odbiorca usług – przy jej zawieraniu nie ma żadnego wpływu na jej treść wynikającą z uchwalonego regulaminu, narzucającego niekorzystne dla niego rozwiązania uznać należy, że sam regulamin narusza powołany wyżej przepis Kodeksu cywilnego.

W § 34 pkt 3 przedmiotowej uchwały zapisano: „Podstawowe zasady rozliczeń za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków określają przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, które stanowią, że: 3) w przypadku przejściowej niesprawności wodomierza, nieprzekraczającej 3 miesięcy, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w ostatnich 6 miesiącach poprzedzających unieruchomienie wodomierza.”

Wojewoda podkreślił, iż zapis taki jest niezgodny z art. 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, który stanowi: „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 nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza”. Rozporządzenie zatem po pierwsze – nie uzależnia takiego sposobu rozliczenia od czasu trwania niesprawności wodomierza, a po drugie zaś należy zauważyć, iż rozporządzenie przewiduje także, że w sytuacji gdy średnie zużycie wody z ostatnich 6 miesięcy nie jest możliwe do ustalenia następuje alternatywny sposób rozliczenia, tj. na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza. Po trzecie z kolei w § 18 ust. 1 rozporządzenia przewiduje się możliwość odmiennego uregulowania tej kwestii w umowie.

W § 34 pkt 4 lit. b przedmiotowej uchwały Wojewoda stwierdził wystąpienie dwukrotnie tego samego słowa („ujęć”), co w jego ocenie stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP i § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) zgodnie z którym „przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

W ocenie Wojewody Rada Gminy § 34 pkt 6 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 6 ustawy.

Rada Gminy Święta Katarzyna w odpowiedzi na skargę oświadczyła, iż na sesji w dniu 27 lipca 2006 r. podjęta została uchwała (nr XLIV/339/06), w której uwzględniono zarzuty skargi w całości.

W piśmie z dnia 29 sierpnia 2006 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował, iż pomimo podjęcia przez Radę Gminy Święta Katarzyna dnia 27 lipca 2006 r. uchwały nr XLIV/339/06 nie cofa skargi, gdyż w uchwale tej brak jest zapisu uchylającego bądź zmieniającego zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy zaskarżonej uchwały.

W piśmie z dnia 19 grudnia 2006 r. Przewodniczący Rady Gminy Święta Katarzyna wskazał, że w dniu 18 grudnia 2006 r. została podjęta uchwała nr III/19/06 uchylająca wadliwe zapisy zaskarżonej uchwały.

Wojewoda, ustosunkowując się do powyższego, wyjaśnił, iż nadal skargi nie cofa, bowiem ww. uchwała nr 111/19/06 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2005 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego winna zostać skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czego nie uczyniono. Wojewoda dodał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 stycznia 2007 r. (znak NK.II.0911-7/15/07) stwierdził nieważność ww. uchwały, a zatem mając na uwadze, iż w obrocie prawnym nadal funkcjonuje uchwała nr XL/311/06, to żądanie stwierdzenia nieważności tej uchwały (w zakresie określonym w skardze) jest uzasadnione.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, póź. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna, dzieląc w pełni argumentację strony skarżącej.

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa. Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości jak np.: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

Przedmiotem oceny Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Święta Katarzyna z dnia 6 kwietnia 2006 r., nr XL/311/06 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.), zwaną w dalszej części uzasadnienia „ustawą”.

Powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Oznacza to tyle, że rada gminy tylko wówczas uprawniona jest do skorzystanie z tegoż uprawnienie i podjęcie stosownej uchwały, gdy nadano jej ustawą określone kompetencje.

Niewątpliwe jest w sprawie, że przywołany w podstawie prawnej skarżonej uchwały przepis art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, przyznaje radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie gminy. W myśl tego przepisu rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W ustępie 2 przytoczonego przepisu określono, jakie elementy winien zawierać wspomniany regulamin, Jak wynika z treści tego przepisu, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

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

Przyznana radzie gminy powyższa kompetencja nie oznacza dowolności w zakresie ustalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków. Podejmując bowiem akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkraczanie w materię uregulowaną ustawą (w niniejszej sprawie w szczególności chodzi o unormowania zawarte w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków). Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP).

W świetle powyższego zasadne są zarzuty oraz argumentacja Wojewody Dolnośląskiego wskazującego, iż Rada Gminy Święta Katarzyna w zaskarżonej uchwale dopuściła się istotnych naruszeń prawa, stosując swoistą „modyfikację” i rozszerzenie przyznanych jej przez ustawę kompetencji.

Istotne naruszenie art. 64 ust. 3 i art. 7 Konstytucji RP przez zapisy § 19 pkt 8 i § 4 pkt 3 i 4 przedmiotowej uchwały polega na tym, iż postanowienia te bezpodstawnie (przepis art. 19 ust. 1 ustawy nie upoważnia do nakładania tego rodzaju obowiązków) wprowadzają ograniczenia prawa własności odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Z kolei § 4 pkt 3 i 4, § 34 pkt 3, § 34 pkt 6, § 6 pkt 4, § 17 pkt 3 i 4, § 12 i § 26 uchwały naruszają w istotny sposób przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, gdyż wkraczają w materię uregulowaną już przez ww. akty prawne, jak i normując dane kwestie sprzecznie z obowiązującym stanem prawnym.

Niemniej jednak skład orzekający w niniejszej sprawie wyraża pogląd, iż jeżeli przytoczenie w przedmiotowym akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być w ocenie Sądu dopuszczalny. Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05 (niepubl.), gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Trafne jest również żądanie Wojewody Dolnośląskiego stwierdzenia nieważności § 2 pkt 4 i § 34 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że delegacja ustawowa zawarta w omawianym art. 19 ust. 1 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowa-

dziania ścieków, definicji określonych pojęć, w szczególności niedopuszczalne było ustalanie innego rozumienia pojęcia zdefiniowanego już przez ustawodawcę. Rada, uchwalając przepisy prawa miejscowego, winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz.908), do których to aktów zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI (z pewnymi wyjątkami). 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 (§ 147 ust. 1 załącznika do rozporządzenia). 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 (§ 149 załącznika do rozporządzenia). Zaś § 6 załącznika do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów stanowi, iż przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

Z uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków wynika, iż ustawodawcy zależało, aby rozwiązanie wiele kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usługi wodno-kanalizacyjnej a odbiorcą tej usługi zostało wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego. Z tych względów w sposób istotny naruszają prawo zapisy uchwały § 3 pkt 4, § 20, § 12, § 26, § 35 ust. 2 i 3, § 6 pkt 4, § 17 pkt 3 i 4, § 19 pkt 1, § 11 ust. 5, § 27 ust. 4, § 34 pkt 3, które wkraczają w sferę właściwą dla regulacji umownych. Ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnienia do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego.

Mając na uwadze stwierdzone istotne naruszenia prawa, zgodnie z art. 147 § 1 u.p.s.a, orzeczono jak w pkt I sentencji orzeczenia. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania wydano na podstawie art. 200 u.p.s.a (pkt III sentencji.) Orzeczenie o tym, iż zaskarżona uchwała nie może być wykonana znajduje uzasadnienie w art. 152 u.p.s.a. (pkt II sentencji).

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a–24, tel. 0-74/849-40-70,

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02.

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl//dzienn.htm>

Wydawca: Wojewoda Dolnośląski

Redakcja: Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-66-21

Skład, druk i rozpowszechnianie: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

Dystrybucja: tel. 0-71/340-62-02

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

nakład 54 egz.

PL ISSN 0239-8362

Cena: 7,43 zł (w tym 7% VAT)
na CD 5,79 zł (w tym 7% VAT)