



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 lipca 2007 r.

Nr 179

**TREŚĆ:**

**Poz.:**

### WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

**2313** – wyrok z dnia 28 grudnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy Stoszowice z dnia 28 kwietnia 2006 r. w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stoszowice ..... 15705

**2313**

Sygn. akt II SA/Wr 570/06

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 28 grudnia 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Asesor WSA	– Olga Białek (sprawozdawca)
Protokolant	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 grudnia 2006 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Stoszowice z dnia 28 kwietnia 2006 r. nr IV/18/2006 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stoszowice

- I. stwierdza nieważność przepisów § 1, § 2 ust. 2, § 10, § 11, § 17 ust. 3 oraz § 22 ust. 4 i ust. 6 opisanego na wstępie regulaminu;
- II. oddala skargę w pozostałym zakresie;
- III. stwierdza, że przepisy uchwały Rady Gminy Stoszowice, których nieważność stwierdzono w pkt I – nie podlega wykonaniu.

### UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2006 r. nr IV/18/2006, Rada Gminy Stoszowice 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 z późn. zm.) oraz art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.) uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Stoszowice.

W skardze na tę uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności: § 1, § 2 ust. 2, § 6 ust. 8 we fragmencie: „po udokumentowaniu przez nią korzystania z przyłączonej nieruchomości”, § 10, § 11, § 17 ust. 3, § 22 ust. 4 i ust. 6 wskazanego aktu.

Motywuując swoje stanowisko, organ nadzoru wskazał, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził podjęcie:

1. § 1, § 22 ust. 4 i 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
2. § 2 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), a także § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

3. § 6 ust. 8 w części; „po udokumentowaniu przez nią korzystania z przyłączonej nieruchomości” z istotnym naruszeniem art. 6 ust.4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
4. § 10, § 11 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
5. § 17 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Organ wskazał, że w § 1 uchwały postanowiono, że regulamin określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanego na terenie Gminy Stoszowice. Zgodnie zaś z art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków określa ustawa. Wojewoda podkreślił, że przypisanie regulaminowi kompetencji zastrzeżonej dla ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Przepis art. 19 ust. 2 tej ustawy zakres przedmiotowy regulacji objętej regulaminem ograniczył jedynie do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Brak jest zatem podstaw prawnych do objęcia regulaminem zasad zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jako wykraczających poza obszar regulacji określony art. 19 ust. 2.

W § 2 ust. 2 uchwały zamieszczono definicje takich pojęć, jak:

- odbiorca (pkt 1) – które zostało zdefiniowane w art. pkt 3 ustawy,
- przedsiębiorstwo (pkt 2) – które zdefiniowano w art. 2 pkt 4 ustawy,
- umowa (pkt 3) – które opisano w art. 6 ustawy,
- wodomierz główny (pkt 5) – które zdefiniowano w art. 2 pkt 19 ustawy,
- wodomierz dodatkowy (pkt 6) – które opisano w art. 27 ust. 6 ustawy

oraz wodomierz własny (pkt 7) zawór główny (pkt 8) i okres rozliczeniowy (pkt 9), które użyte zostały przez ustawodawcę w znaczeniu potocznym. Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 19 ust. 2 omawianej ustawy nie upoważniła rady gminy do definiowania w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Nadto w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Niektóre definicje są powtórzeniami, a niektóre definiują pojęcia ustawowe, których nie definiuje ustawa. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania, nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego. Jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym, należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowania. W takim przypadku jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty, jak to ustawodawca sformułował. Dalej Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ nadzoru podkreślił również, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się też dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogi.

Dodatkowo Wojewoda odwołał się do przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wskazując na § 146, § 147 ust. 1 oraz § 149 tego załącznika. Zauważył, że według § 149 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.

W dalszej części uzasadnienia skargi, organ nadzoru podnosił, iż nałożenie w § 6 ust. 8 uchwały na osobę, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, obowiązku udokumentowania przez nią korzystania z przyłączonej nieruchomości, w celu zawarcia umowy, stanowi istotne naruszenie art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdyż przepis ten przewiduje możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ale nie nakłada na te osoby obowiązku uprawdopodobnienia tego faktu. Zdaniem organu, rolą Przedsiębiorstwa jest ustalenie, komu świadczy lub zamierza świadczyć usługi.

Również przepisy § 10 i § 11 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy, gdyż postanowienia zawarte w wymienionych przepisach powinny stanowić element umowy, skoro przepis art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 nakazuje umieszczenie ich w treści umowy jako postanowień dotyczących praw i obowiązków stron umowy, w tym, warunków odstąpienia od umowy i przesłanek jej wygaśnięcia.

Nałożenie w § 17 ust. 3 uchwały na odbiorcę korzystającego z własnych ujęć wody obowiązku zakupu zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji wodomierza własnego na tych ujęciach, w celu ustalenia ilości odprowadzanych ścieków, wykracza poza zakres regulacji objętej przedmiotową ustawą, która w § 27 ust. 6 obowiązek montażu dodatkowego wodomierza instalowanego koszt odbiorcy przewiduje wyłącznie w celu ustalenia ilości wody zużytej bezpowrotnie. Także w § 2 ust. 2 pkt 7 bezpodstawnie zdefiniowano wodomierz własny jako przyrząd pomiarowy mierzący ilość wody pobranej z własnych ujęć, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy.

Przepis § 22 ust. 4 uchwały stanowiący, że koszty wydania warunków technicznych do projektowania pokrywa wnioskodawca na podstawie faktury wystawionej przez Przedsiębiorstwo oraz § 22 ust. 6, według którego koszty wydania warunków, dokumentacji oraz odbiorów technicznych ponosi odbiorca, zostały zdaniem Wojewody podjęte z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy, gdyż określony w nim zakres regulacji regulaminowej nie obejmuje określenia wynagrodzenia za wydanie „warunków technicznych do projektowania (...)”, o których mowa w przywołanych wyżej paragrafach uchwały.

Z tych względów organ nadzoru uznał skargę za uzasadnioną.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stoszowice wniosła o jej oddalenie.

Nie godząc się ze stanowiskiem organu nadzoru, Rada wskazała, że określony w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 200 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków katalog składników, które powinien zawierać każdy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w istocie rzeczy kształtuje zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Ustalenie w treści regulaminu praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (oraz odbiorców usług) pozwala na skonkretyzowanie i dostosowanie ogólnie określonych w ustawie zasad dostarczania wody i odprowadzania ścieków do specyfiki konkretnej gminy. W tym właśnie znaczeniu Rada Gminy posłużyła się pojęciem „zasad” wskazanych § 1 uchwały. Przepis ten nie jest zatem niezgodny z art. 19 ust. 2 przywołanej ustawy. Nie zostały również zdaniem Rady naruszone zasady techniki prawodawczej, gdyż na potrzeby zakwestionowanego aktu, własne definicje zastosowano w bardzo ograniczonym zakresie, tj. jedynie wówczas, gdy dane określenie ustawowe byłoby niedostatecznie ostre, a przy tym pożądane byłoby ograniczenie jego nieostrości (§ 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Ponadto zaskarżona uchwała wprost odsyła do definicji ustawowych (§ 2 ust. 3 tej uchwały). Nie jest też trafny pogląd Wojewody o naruszeniu art. 6 ust. 3 ustawy. Skoro rolą przedsiębiorstwa jest ustalenie komu świadczy usługi, to zasadnym jest uprawdopodobnienie przez potencjalnego odbiorcę, że faktycznie korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Żaden przepis ustawowy nie uniemożliwia radzie gminy wprowadzenia takiej regulacji w ramach posiadanej kompetencji. Zdaniem Rady również § 10 i § 11 uchwały nie narusza art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy, gdyż rolą rady gminy jest ustalenie szczegółowych warunków umów z odbiorcami. Ustawa nie zabrania zaś radzie wskazywania konkretnych zapisów, które powinny znaleźć się w umowie z odbiorcami, przeciwnie zawiera odmienną sugestię. Tak samo zdaniem Rady Gminy Stoszowice należy odnieść się do zarzutów nielegalności § 17 ust. 3 i § 22 ust. 4 i ust. 6 uchwały.

Konkludując, strona przeciwna stwierdziła, że nie naruszyła przysługujących jej kompetencji prawodawczych, a stanowisko Wojewody nie zostało poparte przekonującą argumentacją prawną. Dlatego wnosi o oddalenie skargi w całości.

#### **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 terytorialnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy, 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 gminy, w razie jej uwzględnienia, 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 jednak rodzaju naruszenia prawa. Zauważyć zatem 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 (po. art. 91 ustawy). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w orzecznictwie.

twie 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 Gminy Stoszowice z dnia 28 kwietnia 2006 r. nr IV/18/2006 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje stanowiące w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Rada może zatem skorzystać z omawianego uprawnienia wyłącznie, gdy inne normy prawa powszechnie obowiązującego wyrażone w ustawach przyznają jej kompetencje do regulacji materii określonej tymi przepisami.

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, 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 też potwierdzenie w 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 regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

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 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 dostarczania 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 przyłączenia 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 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.

Analiza treści przywołanych przepisów, dokonana przy zastosowaniu podstawowych reguł wykładni prawa, wskazuje, że zawarta w nich delegacja nie daje podstaw do określania przez radę gminy w drodze przedmiotowego regulaminu zasad zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – co uczyniono w § 1 zaskarżonej uchwały. Przepis art. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. jednoznacznie określa zaś, że zasady te stanowią materię objętą regulacjami zawartymi w tej ustawie. Należy zatem podzielić zarzut skargi, że § 1 kwestionowanej uchwały Rady Gminy Stoszowice przez przypisanie regulaminowi kompetencji zastrzeżonej dla ustawy stanowi istotne naruszenie przepisów tej ustawy – art. 19 ust. 2 i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W kontekście przedstawionych wyżej uwag słusznie również organ nadzoru wskazał, że w § 10 i w § 11 regulaminu Rada Gminy wkroczyła w sferę zastrzeżoną przez ustawę dla regulacji umownych. W art. 19 ust. 2 pkt 2 wskazano, że regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami, nie zaś szczegółowe warunki umów. Zasadne są więc zarzuty Wojewody, że postanowienia zawarte w wymienionych przepisach jako dotyczące praw i obowiązków stron umowy, okresu obowiązywania umowy, w tym warunków odstąpienia i przesłanek jej wygaśnięcia, powinny stanowić element umowy, zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy. Umieszczenie w § 11 i § 12 regulaminu postanowień, które mocą ustawy przekazane zostały do regulacji cywilnoprawnej, stanowi istotne naruszenie art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 6 ustawy i wykracza poza zawarte w niej upoważnienie.

Poza ramy upoważnienia ustawowego wykracza również § 17 ust. 3 regulaminu, w którym nałożono na odbiorcę korzystającego z własnych ujęć wody obowiązek zakupu, zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji wodomierza własnego na tych ujęciach, w celu ustalenia ilości odprowadzanych ścieków. Przepis art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. upoważnia bowiem do określenia w regulaminie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. Ustalony w akcie prawa miejscowego sposób rozliczeń musi jednak pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń zakreślonymi w rozdziale 5 ustawy. Zgodnie z art. 1 ustawy mają one bowiem na celu również ochronę interesu odbiorców usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W myśl art. 27 ust. 4 omawianego aktu ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. Jednak 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. W tym samym przepisie ustawodawca przewidział też możliwość obciążenia odbiorcę usług obowiązkiem zainstalowania na jego koszt dodatkowego wodomierza, ale tylko dla ustalenia ilości wody bezpowrotnie zużytej (art. 27 ust. 6). Powyższe oznacza, że nałożenie w akcie podustawowym obowiązku zainstalowania na własny koszt wodomierza w innym celu niż określony w art. 27 ust. 6 ustawy, przy braku wyraźnego w tej mierze upoważnienia w art. 19 ust. 2, stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 6 i przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego.

Treść § 22 ust. 4 i ust. 6 regulaminu również nie znajduje wsparcia w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu ścieków i odprowadzaniu ścieków, zwłaszcza zaś w art. 19 ust. 2 pkt 4. Z delegacji zawartej w tym przepisie nie wynika bowiem, aby obejmowała ona swoim zakresem kwestię ponoszenia kosztów za wydanie warunków technicznych do projektowania oraz uzgodnień, dokumentacji i odbiorów technicznych. Zatem uregulowanie tych kwestii w regulaminie, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa określonego w art. 19 ust. 2 ustawy.

Zdaniem Sądu trafne jest również żądanie Wojewody stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 uchwały.

Należy zgodzić się z organem nadzoru, że delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 omawianej ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków definicji określonych pojęć. W pkt 4, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9 omawianego przepisu regulaminu Rada Gminy stworzyła samodzielnie definicje nie posiadają ku temu stosownego upoważnienia, zaś w pozostałych punktach (1, 2, 3 i 5) definiując poszczególne pojęcia odwołała się do definicji ustawowych nie przytaczając ich jednak *in extenso*.

Skoro zatem kwestionowany przez Wojewodę § 2 ust. 2 uchwały został podjęty bez upoważnienia ustawowego, Sąd winien był już tylko z tej przyczyny stwierdzić jego nieważność, nie wdając się w dalsze rozważania, czy kwestionowane zapisy uchwały naruszają wskazane przez organ nadzoru przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Poza powyższym trzeba jednak zauważyć, że trafne są spostrzeżenia Wojewody wskazujące, że Rada uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. Zgodnie z § 143 złącznika do tegoż rozporządzenia, zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2–7 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W myśl § 137 załącznika przywołanego rozporządzenia – mającego odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego zgodnie z § 143 – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Niemniej skład orzekający w niniejszej sprawie podziela prezentowany w orzecznictwie pogląd, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego *in extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis też aktu czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelnym i zrozumiałym, to zapis taki mógłby być w ocenie Sądu dopuszczalny. Taki pogląd wyrażony został między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., II SA/Wr 2843/02, z dnia 10 sierpnia 2005 r. II SA/ Wr 1002/03, z dnia 12 października 2005 r. II SA/ Wr 385/05, czy też w wyroku z dnia 30 listopada 2006 r. II SA/Wr 527/06 (niepublik.) W orzeczeniach tych powołano się również na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 6 czerwca 1996 r. SA/Gd 2949/94 (OSS 1996/3/91), że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie nie-dopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Wyżej przedstawione naruszenia prawa polegające przede wszystkim na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa. Organ gminy naruszył jednak nie tylko regulację ustawową, ale również przepisy Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Również więc organy gminy podejmując akt prawa miejscowego, muszą bezwzględnie kierować się wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym, działając na jego podstawie i w jego granicach (por. art. 94 Konstytucji RP). Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi istotne naruszenie prawa, które w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu Wojewody Dolnośląskiego, iż zawarte w § 6 ust 8 uchwały stwierdzenie „po udokumentowaniu przez nią korzystania z przyłączonej nieruchomości” zostało podjęte 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 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 Stoszowice 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 podstawowym. Uchwalenie kwestionowanego zapisu nie stanowi zatem istotnego naruszenia prawa, a tylko taka kwalifikacja pozwoliła-by na stwierdzenie jego nieważności.

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.

---

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