



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2018 r.

Poz. 5833

WYROK NR II SA/WR 703/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 lutego 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Chocianowie
z dnia 24 stycznia 2006 r. nr XXXVIII/292/2006
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 pkt 5, 6, 7; § 9 ust 2; § 11 ust. 2; § 12 ust. 1, 3 i 4; § 13; § 23 ust. 1 we fragmencie „jest odpłatne”; § 24, § 25 ust. 3a.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Chocianowie podjęła dnia 24 stycznia 2006 r. uchwałę nr XXXVIII/292/2006, w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591) oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 07 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r. nr 72, poz. 747). Rada Miejska w Chocianowie uchwaliła, (między innymi) w § 3, że użyte w regulaminie określenia oznaczają: w 5) „wodomierz główny” - przyrząd pomiarowy, mierzący ilość pobranej wody, zamontowany na przyłączy wodociągowym, „wodomierz” - przyrząd pomiarowy zainstalowany na wewnętrznej instalacji wodociągowej obiektu budowlanego przy punkcie czerpalnym wody, „dodatkowy wodomierz” - przyrząd pomiarowy zainstalowany za wodomierzem głównym służącym określeniu ilości wody bezpowrotnie zużytej, „okres obrachunkowy” - określony w umowie okres rozliczeń za usługi dostawy wody i odprowadzanie ścieków, w § 9 ust. 2 uchwalono, że w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. W § 11 ust. 2 unormowano, że zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie, pod rygorem nieważności. W § 12 ustęp 1 wskazano, że umowa zawarta na czas nieokreślony może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia dokonany w każdym czasie przez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie Przedsiębiorstwa lub przesłania listem poleconym. W ustępie 3 wskazano, że umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron; a w ust. 4 zadecydowano, że umowa wygasa w przypadku śmierci Odbiorcy będącego osobą fizyczną, upadku strony, utraty przez Przedsiębiorstwo zezwolenia. W § 13 uchwalono, że po rozwiązaniu umowy Przedsiębiorstwo dokonuje zamknięcia przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny.

W rozdziale V uchwały, zatytułowanym WARUNKI PRZYŁĄCZENIA DO SIECI w § 23 ust. 1 określono, że przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia ubiegającej się o przyłączenie. W § 24 napisano, że z wnioskiem o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągów kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci, a w § 25 ust. 3a wskazano, że do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć: a) dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek i osoba ta powinna dołączyć do wniosku dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości.

Prokurator Okręgowy w Legnicy zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Chocianowie nr XXXVIII/292/2006 z d. 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków § 3 pkt 5,6,7, § 9 ust. 2, § 11 ust. 2, § 12 ust. 1, 3 i 4, § 13, § 23 ust. 1, jest odpłatne”, § 24, § 25 ust. 3a. Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów art. 19 ust. 1, 2, art. 2 pkt 3, 4, 19, art. 5 ust. 2, art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 07 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2017 r., poz. 328) oraz art. 76 § 1, 77 kc, art. 3531 k.c. art. 747, 750 k.c. poprzez uchwalenie w uchwale w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków: w § 3 pkt 3,4,5,6,7, nowych definicji pojęć „odbiorca”, „przedsiębiorstwo”, „wodomierz”, „dodatkowy wodomierz” oraz zmodyfikowanie pojęcia ustawowego „wodomierz główny”, w § 9 ust. 2, że odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, w § 11 ust. 2, że zmiany umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności i w § 12 ust. 1, 3, 4 poprzez uchwalenie warunków rozwiązania i wygaśnięcia umowy, w § 13, że przedsiębiorstwo dokonuje zamknięcia przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego oraz de-montuje wodomierz główny, w § 23, że przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne, w § 24 i § 25 ust. 3a, że z wnioskiem o wydanie technicznych warunków przyłączenia może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osoba ta powinna dołączyć do wniosku dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości. Podnosząc powyższe strona skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVIII/292/2006 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie § 3 pkt 5,6,7, § 9 ust. 2, § 11 ust. 2, § 12 ust. 1, 3 i 4, § 13, § 23 ust. 1 we fragmencie „jest odpłatne”, § 24, § 25 ust. 3 a.

Na uzasadnienie wskazano, że Rada Miejska w Chocianowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz.1591) oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r., nr 72, poz. 474 ze zm.) uchwaliła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie miasta i gminy Chocianów. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - zwanej dalej ustawą - stanowi, że „Rada gminy po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „Regulaminem”. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego”. Natomiast w ust. 2 tego artykułu wskazano, że „regulamin” powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo 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 możliwość odstępu od usług wodociągowo-kanalizacyjnych, 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednie parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków 8) standardy obsługi odbiorców 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.

Wymienione w zarzucie przepisy uchwały są wadliwe, gdyż wydane zostały z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, wynikającego z przepisu art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2017 r., poz. 3281), zwanej dalej ustawą. Naruszają w sposób istotny także inne przepisy tej ustawy oraz ustawy kodeks cywilny. W przepisie § 3 pkt 3,4,5,6,7 rada miejska dokonała bez upoważnienia ustawowego modyfikacji definicji ustawowych, wskutek czego doszło do naruszenia art. 2 pkt 3,4,19 ustawy. W regulacjach tych zostały wprowadzone nowe definicje „wodomierz”, „dodatkowy wodomierz”, „odbiorca”, „przedsiębiorstwo” lub też dokonano zmiany definicji ustawowej „wodomierz główny”. Regulamin posługuje się terminem: „odbiorca” a w ustawie jest „odbiorca usług”; „przedsiębiorstwo” a w ustawie jest „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”; „wodomierz”, „dodatkowy wodomierz” a w ustawie jest „wodomierz główny”. W regulacji tej została także zmodyfikowana treść pojęcia ustawowego „wodomierz główny”. NSA w wyroku z dnia 06 czerwca 1996 r. SA/Gd 2949/94 OSS 1996/3/91 stwierdził, 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, (wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009r. w sprawie II SA/Wr 470/08, z dnia 15 marca 2007r. sygn. akt II SA/Wr 745/06). W przepisie § 9 ust. 2 postanowiono, że „w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych”. Taka regulacja jest sprzeczna z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy, który materię dotyczącą odpowiedzialności odbiorcy usług za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy pozwala uregulować w umowie.

Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość ustalenia zasad odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji, w drodze umowy pomiędzy przedsiębiorcą a odbiorcą usług. Tymczasem regulacja uchwały w powoływanym przepisie wyłącza taką możliwość (wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009r., sygn. akt II SA/Wr 470/08; z dnia 28 grudnia 2006r. sygn. akt IISA/Wr 570/06 (nie publ., z dnia 15 marca 2007r., sygn. II SA/Wr 745/06). W § 11 ust. 2 uchwały postanowiono, że „zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie, pod rygorem nieważności”. Wymieniona regulacja § 11 przewiduje możliwość zmiany umowy tylko poprzez określone w tym akcie sposoby, tj. poprzez zawarcie nowej umowy lub zawarcie aneksu do umowy z zastrzeżeniem formy pisemnej pod rygorem nieważności. Regulacja ta narusza przepis art. 76 §1 kc, art. 77 kc, które regulują kwestie dotyczące form czynności prawnych stanowiąc, iż mogą być one regulowane w umowie. Powyższe postanowienie aktu prawa miejscowego wkracza zatem w nieuprawniony sposób w kompetencje stron stosunku cywilnoprawnego, nakładając obowiązek zachowania określonej formy czynności prawnych z zastrzeżeniem

rygoru nieważności. Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w delegacji ustawowej również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych regulacji umownych, (wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009r., akt II SA/Wr 470/08, z dnia 15 marca 2007r. sygn. akt II SA/Wr 745/06). W § 12 ust. 1 postanowiono, że „umowa zawarta na czas nieokreślony może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia dokonany w każdym czasie, przez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie przedsiębiorstwa lub przesłania listem poleconym”. W ust. 2 uchwalono, że „Umowa zawarta na czas nieokreślony lub określony może zostać rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym, jeżeli odbiorca nie uiścił opłat za dwa okresy obrotowe następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległości”. W § 12 ust. 3 i 4 uchwalono: „umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron”, „umowa wygasa w przypadku śmierci odbiorcy będącego osobą fizyczną, upadłości strony, utraty przez przedsiębiorstwo zezwolenia”. Powyższe regulacje § 12 ust. 1, 3, 4 dotyczące rozwiązywania i wygaśnięcia umów, naruszają przepisy art. 6 ust. 3 ustawy, w którym stwierdzano jakie elementy powinna zawierać umowa.

Z treści tego przepisu wynika, iż umowa powinna zawierać m.in. postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umownej odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy w tym warunków wypowiedzenia. Ustawa pozostawia więc uregulowanie tych kwestii stronom umowy. Nie ma zatem uzasadnionej podstawy, aby w drodze aktu prawa miejscowego regulować te kwestie. Nadto należy wskazać, iż umowa dotycząca zaopatrzenia w wodę i odbiór ścieków jest umową o świadczeniu usług i podlega rygorom przepisów art. 747, 750 kodeksu cywilnego. Przepisy te przewidują możliwość uregulowania kwestii wygaśnięcia umowy oraz wypowiedzenia umowy w drodze umowy stron. Reasumując naruszenie w § 11 ust. 2 formy umowy z zastrzeżeniem rygoru nieważności w przypadku jej niezachowania, określenie w § 12 ust. 1,2,3,4 sposobu rozwiązania i warunków wygaśnięcia umowy stanowi niedozwoloną ingerencję aktu prawa miejscowego w zakres uregulowań, które ustawodawca w przepisach ustawy i kc przyznał stronom do ustalenia w drodze umowy o świadczenie usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Kwestionowana regulacja prawodawcza rady miejskiej wyłącza swobodę stron w kształtowaniu treści stosunku cywilno-prawnego i sprzeczna jest z art. 3531 kodeksu cywilnego, który pozwala ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść i cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego, (wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 470/08, z dnia 15 marca 2007r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). W § 13 postanowiono cyt. „po rozwiązaniu umowy przedsiębiorstwo dokonuje zamknięcia przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny”. W treści tej regulacji zostały sformułowane nowe przesłanki uprawniające przedsiębiorstwo do odcięcia wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Przepis ten został podjęty bez upoważnienia ustawowego i narusza art. 8 ust. 1 ustawy. W przedmiotowym przepisie zostały sformułowane wszystkie przesłanki, zaistnienie których uprawnia przedsiębiorstwo do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przełącza kanalizacyjnego. Określone w tym przepisie przypadki stanowią katalog zamknięty niepodlegający rozszerzeniu w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 470/08). W § 23 ust. 1 uchwalono, że „Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i (...)”. Przepis ten we fragmencie, w którym wprowadza odpłatność za przyłączenie nieruchomości został podjęty bez upoważnienia ustawowego i istotnie narusza prawo. Przepis art. 19 ust. 1,2 ustawy, nie upoważnił rady miejskiej do ustanowienia w regulaminie - jako zasady prawnej - odpłatności za przyłączenie odbiorcy do sieci wodociągowej i obowiązku wniesienia opłaty za sam fakt przyłączenia nieruchomości do sieci, nie można wyprowadzić również z pozostałych przepisów ustawy. W szczególności kompetencji takiej nie przyznaje regulacja zawarta w art. 15 ustawy. Przepis ten określa jedynie, jakiego rodzaju koszty ponosi odbiorca usług, a jakie przedsiębiorca.

W wyroku z dnia 3 lipca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 87/13 (LEX nr 1343671) stwierdził, że „katalog problematyki wskazany w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przekazanej Radzie gminy do unormowania w regulaminie (...), nie uprawnia do określenia w nim zasad naliczania jakichkolwiek opłat związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej. Przyłączenie do sieci nie może być uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów niż wymienione w art. 15 ust. 2 powyższej ustawy”. Podobnie, w wyroku z dnia 11 października 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 863/12 (LEX nr 1234341) stwierdził, że żaden z punktów art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

odprowadzaniu ścieków nie upoważnia rady gminy do ustalania opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 470/08, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Rz 298/14, LEX nr 1471336 wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2012 r., IV SA/Po 587/12, LEX nr 1222454, wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 września 2010 r. II SA/Ke 449/10: LEX nr 707383). Również, przyjęta przez radę miejską regulacja zawarta w § 24, wedle której „z wnioskiem o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci” - narusza w sposób istotny przepis art. 6 ust.4 ustawy. Z zapisu uchwały wynika, że rada miejska - różnicując kategorie odbiorców wody i odprowadzania ścieków na tych, którzy posiadają tytuł do korzystania z nieruchomości i tych, którzy korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym - nie przewidziała możliwości złożenia wniosku o przyłączenie do sieci/wydanie technicznych warunków wyłączenia przez tą drugą kategorię odbiorców. Tymczasem z art. 6 ust. 4 ustawy wynika, że sytuacja prawna obu tych podmiotów jest taka sama. W świetle brzmienia tego przepisu umowa może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. A przedsiębiorstwo - zgodnie - z art. 6 ust. 2, jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Sprzeczny jest także z wyżej wymienionym przepisem ustawy, § 25 ust. 3a, który określa obowiązek załączenia do wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek. Przepis ten nadto pozostaje w sprzeczności z postanowieniem § 8 ust. 2 uchwały, który dopuszcza zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę, z osobą która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/08).

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Chocianowie uznała skargę za zasadną. W uzasadnieniu wskazano, że uwzględniając skargę w całości Rada Miejska w Chocianowie uchwałą nr XXXV.221.2017 z dnia 19 października 2017 r. zmieniła treść uchwały nr XXXVIII/292/2006 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, poprzez skreślenie § 3 pkt 3, 4, 5, 6, 7, § 9 ust. 2, § 11 ust. 2, § 12 ust. 1, 3 i 4, § 13, § 23 ust. 1 we fragmencie Jest odpłatne”, § 24 oraz § 25 ust. 3a, dlatego też wnosi o umorzenie postępowania, bowiem, zgodnie z art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.) organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględnienie skargi w trybie autokontroli z reguły powoduje, iż postępowanie sądowe w sprawie staje się bezprzedmiotowe i podlega ono umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 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 pod względem zgodności z prawem. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.). Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Jak wynika z odpowiedzi na skargę i dołączonej od niej uchwały z dnia 19 października 2017 r. nr XXXV.221.2017, strona przeciwna uznała zarzuty skargi za zasługujące w całości na aprobatę. Uznanie zarzutów i podjęcie uchwały „korygującej” nie spowodowało jednak wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego ex tunc. Z tego też względu sąd nie mógł umorzyć postępowania, jak tego domagał się organ. Podzielając zatem w pełni stanowisko Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Legnicy, wnoszącego o stwierdzenie nieważności uchwały w części, wskazać należy, że Rada Miejska w Chocianowie podejmując

zaskarżoną do sądu uchwałę, dopuściła się naruszenia wskazanych w skardze przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przedmiotem skargi w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 24 stycznia 2006 r. nr XXXVIII/292/2006 r., podjęta w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ wskazał na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2006 r. nr 123 poz. 858 z późn. zm.).

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz z sieci tej korzystające, a sama uchwała reguluje prawa i obowiązki tych podmiotów. Adresaci uchwały zostali określani generalnie, a nie imiennie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., dostępny w CBOSA). W konsekwencji, uznając zatem zasadność skargi, sąd rozpoznał sprawę merytorycznie i doszedł do przekonania, że całość argumentacji w niej podniesionej jest zasadna.

Stosownie do dyspozycji art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Regulacja ta oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodać jeszcze wypada, że stosownie do treści art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z treścią art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646, teza 2 zdanie pierwsze i drugie).

Odnosząc się do zakwestionowanych uregulowań trzeba powiedzieć, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, Lex nr 446997). Podstawy normatywnej tego stanowiska można upatrywać w przepisie § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2016, 263). W rozpoznawanym przypadku, bez wyraźnego umocowania ustawowego organ stanowiący gminy dokonał modyfikacji szeregu pojęć użytych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wskutek czego doszło do naruszenia art. 2 pkt 3,4,19 tej ustawy. I tak przepis § 3 pkt 3,4,5,6,7 uchwały dokonuje modyfikacji definicji normatywnych, takich jak „wodomierz”, „dodatkowy wodomierz”, „odbiorca”, „przedsiębiorstwo”. Nadto uchwała w sposób nieuprawniony modyfikuje pojęcie „wodomierz główny”. Podobnie w sposób nieuprawniony regulamin, (z uzasadnieniem jak poprzednio) wprowadza pojęcie „odbiorcy”, podczas gdy ustawa posługuje się pojęciem „odbiorca usług” i „przedsiębiorstwo” choć w ustawie

jest „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”; „wodomierz”, „dodatkowy wodomierz” a w ustawie zostało wprowadzone pojęcie „wodomierz główny”.

Przechodząc do dalszych, zakwestionowanych skargą unormowań, należy dodać, że stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.w.z.o.s. z dnia 7 czerwca 2001 r., regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Tymczasem, w regulaminie - w § 11 ust. 2 uchwały postanowiono, że „zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie, pod rygorem nieważności”. Przywołany paragraf jest niezgodny z art. 76 § 1 i art. 77 kc, regulującymi formy czynności prawnych regulowanych w drodze umów. Delegacja ustawowa dla rady gminy, wynikająca z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy (który został przywołany wcześniej) uprawnia organ stanowiący gminy jedynie do określenia w tym akcie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług; a nie do zmiany tych umów. Brak zatem podstaw prawnych do regulowania, a co z tym idzie narzucania stronom umów cywilnoprawnych, także zasad ich rozwiązywania, a także narzucenia w uchwale szczegółowych obowiązków stron, jakie w tych umowach winny się znaleźć (§ 11 ust. 2 uchwały). Za sprzeczny z unormowaniem zawartym w art. 5 ust. 2 ustawy należy także uznać unormowanie zawarte w § 9 ust. 2 skarżonej uchwały, w którym wskazano, że w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Takie określenie tej odpowiedzialności pozostaje w sprzeczności ze wskazanym przepisem ustawy, wedle którego „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a kwestie zapewnienia niezawodnego działania instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym pozwala regulować umownie pomiędzy przedsiębiorcą, a odbiorcą usług (art. 5 ust. 2).

Odnosnie do unormowania zawartego w § 12 ust. 1, 3, 4 poprzez uchwalenie warunków rozwiązania i wygaśnięcia umowy, sąd podziela argumentację skargi o niezgodności tego uregulowania z art. 6 ust. 3 stosownie do którego umowa, o której mowa w ust. 1 (umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków), zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18; 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Te same argumenty pozostają aktualne w zakresie postanowień § 11 kontrolowanej uchwały.

Dalej trzeba powiedzieć, że ustawodawca w art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazał, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli: 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa; 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty; 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego; 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych. W konsekwencji uchwalenie w § 13 kontrolowanej uchwały, że „po rozwiązaniu umowy przedsiębiorstwo dokonuje zamknięcia przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny” tworzy nowy, nieznanym ustawie warunek dający przedsiębiorstwu uprawnienie do docięcia dostaw wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

Trafnie także autor skargi podnosi, że brak jest także upoważnienia ustawowego do zawartego w § 23 ust. 1 skarżonego aktu unormowania, w świetle którego przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne. Jeśli ustawa nie daje legitymacji radzie gminy do ustanowienia takiego obowiązku, to organ stanowiący gminy nie może działając w zgodzie z art. 7 Konstytucji go wprowadzać.

Na koniec trzeba także powiedzieć, że § 24 uchwały, w świetle którego „z wnioskiem o wydanie technicznych warunków przyłącza do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej może występować osoba, która

posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być podłączona do sieci, do której ma być dostarczana woda, lub z której mają być odprowadzane ścieki” również nie może pozostać w obrocie prawnym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 6 ust. 4 ustawy, który ze-zwala na złożenie wniosku o wydanie warunków technicznych na przyłączenie zarówno osobie, która korzysta z nieruchomości o uregulowanym, jak i nieuregulowanym stanie prawnym. W omawianym unormowaniu uchwały wskazano, że z wnioskiem o przyłączenie może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci. Trafnie w tym zakresie podnosi skarga, że ustawa określa w art. 6 ust. 4 ustawy podmioty, z którymi może zostać zawarta umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, stanowiąc, że jest to osoba która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osoba która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zdaniem sądu, za uprawniony w omówionym zakresie należy uznać pogląd Prokuratury, że zawarte unormowania naruszają prawo w sposób istotny. Należy także zgodzić się ze skargą w zakresie przekroczenia przez organ uchwałodawczy gminy delegacji ustawowej w zakresie unormowań zobowiązujących osoby występujące o wydanie warunków technicznych przyłącza do przedstawienia, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek (§ 25 ust. 3a), bowiem ustawa nie uprawnia rady gminy do różnicowania pozycji podmiotów korzystających z nieruchomości, którzy mogą wylegitymować się uprawnieniem do korzystania z nieruchomości, jak i takich, które takim tytułem nie mogą się wykazać.

Reasumując, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględnił skargę.