

Sygn. akt II SA/Sz 465/21

011 13



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska
Sędziowie	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj
	Asesor WSA Krzysztof Szydłowski (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 sierpnia 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Szczecinku

na uchwałę Rady Miejskiej w Białym Borze

z dnia 30 października 2013 r. nr XXXVII/263/2013

w przedmiocie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Biały Bór

- I. stwierdza nieważność § 10 ust 2, ust 3, § 10 ust 4 w zakresie, w jakim nakłada na osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym obowiązek wykazania faktu korzystania z przyłączanej nieruchomości, § 10 ust 5, § 13, § 19 ust 1 zd. 2, § 19 ust 2, § 33 zaskarżonej uchwały,
- II. w pozostałej części oddala skargę.



na oryginalne właściwy/we podpis
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Skrzetuska-Gajus

Wyrok/Postanowienie

z dnia 12.08. 2021

sygn. akt. BSA/Sz 465/21

jest prawomocny od

od dnia 16.10. 2021

podpisano

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 kwietnia 2021 roku Prokurator Rejonowy w Szczecinku powołując się na art. 70 ustawy Prawo o Prokuraturze art. 3 § 2 pkt. 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżył w całości uchwałę Rady Miejskiej w Białym Borze Nr XXXVII/263/2013 z dnia 30 października 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Biały Bór (zwaną dalej „Regulaminem” lub „Uchwałą”).

Zaskarżonej Uchwale Prokurator zarzucił:

1. Wykroczenie poza delegację ustawową poprzez wprowadzenie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego regulacji dotyczącej możliwości pobierania opłat za czynności związane z podłączeniem nieruchomości do sieci, w szczególności w § 19 ust. 1 Regulaminu,
2. Niewyczerpanie delegacji ustawowej i brak faktycznego określenia w zapisie § 3 i 4 uchwały minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody, ilość odprowadzanych ścieków i nieuprawnione odwołanie do treści postanowień zawieranej umowy z odbiorcą usług (art. 19 ust. 2 pkt. 1 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - dalej zwana jako uzzw),
3. Wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 3 pkt 2 uchwały poprzez nałożenie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku kontrolowania jakości wody, aby mogła być zdatną do spożycia przez ludzi,
4. Wykroczenie poza delegację ustawową wskazaną w uzzw i wejście w materię stosunków cywilnoprawnych przez zapis w § 8 uchwały treści postanowień umowy (art. 353¹ kc),
5. Wykroczenie poza delegację ustawową wskazaną w uzzw i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 5 uchwały poprzez uregulowanie treści umowy, podczas gdy postanowienia umowy reguluje art. 6 ust 3 uzzw, a w art. 19 ust. 2 pkt 2 uzzw został wprowadzony zapis, iż rada gminy określa szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług,

6. Wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię stosunków cywilnoprawnych przez zapis § 9 oraz § 12 uchwały dot. trwałości umowy i tak co do czasu obowiązywania umowy, formy jej zmiany i warunków rozwiązywania (art. 6 ust. 1 uzzw); kwestie te nie zostały wyszczególnione w art. 19 ust. 2 uzzw,
7. W treści postanowienia § 10 ust. 1 powtórzenie zapisu art. 6 ust. 1 i 2 uzzw,
8. Wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 10 ust. 2 -3 uchwały wskazującym na obowiązek załączenia do wniosku o zawarcie umowy, dokumentu określającego stan prawny bądź dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, podczas gdy zgodnie z art. 6 ust. 4 uzzw umowa może być zawarta również w przypadku korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym bez warunkowania jej dodatkowym uprawdopodobnieniem, tak więc obowiązek jest nieuprawniony (wystarczające jest w tym zakresie oświadczenie wnioskodawcy),
9. Wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 10 ust. 5 i § 19 ust. 2 uchwały poprzez dopuszczenie możliwości określenia przez przedsiębiorstwo wzoru wniosku o zawarcie umowy,
10. Wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 13 uchwały, który przewiduje czynności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego po rozwiązaniu umowy,
11. Wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 14 uchwały poprzez uregulowanie obowiązków odbiorców usług (art. 5 ust 2 uzzw),
12. Wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 33 uchwały poprzez uzależnienie dostaw wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy między władzami Gminy Biały Bór a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i jednostką Powiatowej Straży Pożarnej (art. 19 ust. 2 pkt 2 uzzw w zw. z art. 22 pkt. 2 uzzw).

Wskazując na powyższe Prokurator zawnioskował na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a o stwierdzenie nieważności skarżonej Uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Białego Boru wniósł jej o oddalenie nie odnosząc się do poszczególnych zarzutów zgłoszonych przez Prokuratora. Wskazał natomiast, że zaskarżona Uchwała utraciła moc, z uwagi na podjęcie nowej uchwały Rady Miejskiej w Białym Borze XII/93/2019 z dnia 27 listopada 2019 roku sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 374 ze zm.) w związku z wystąpieniem przesłanek w przepisie tym wymienionych. Sąd rozpatrywał sprawę w składzie trzech sędziów.

Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - dalej: "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w odpowiednich ustawach samorządowych.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa

miejscowego jest 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.

Przy ocenie legalności aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie zarówno to, że akt ten nie może naruszać regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W ocenie Sądu skarga Prokuratora okazała się częściowo zasadna. W treści: § 10 ust 2, ust 3, § 10 ust 4 w zakresie, w jakim nakłada na osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym obowiązek wykazania faktu korzystania z przyłączanej nieruchomości, § 10 ust 5, § 13, § 19 ust 1 zd. 2, § 19 ust 2 oraz w § 33 zaskarżonej uchwały dopatrzono bowiem się istotnego naruszenia prawa. Powyższe dawało podstawy stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

W pierwszej kolejności wobec twierdzenia gminy, iż zaskarżona uchwała Rady utraciła moc z uwagi na podjęcie nowej uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Biały Bór należy dostrzec, że fakt uchylenia zaskarżonej uchwały po dacie wniesienia skargi nie pozbawia Sądu możliwości oceny merytorycznej zaskarżonej uchwały. Utrata przez uchwałę mocy obowiązującej na skutek kolejnej uchwały organu stanowiącego powoduje jedynie wyeliminowanie jej przepisów ze skutkiem od daty uchylenia (ze skutkiem *ex nunc*). Natomiast stwierdzenie nieważności konkretnego przepisu uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (ze skutkiem *ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji dany przepis uchwały należy traktować tak, jakby nigdy nie został podjęty (uchwalony). Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego przepisu. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. sygn. akt W 5/94, opub. w OTK 1994, cz. II, poz. 44 przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchylenie zaskarżonej uchwały przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotową wniesionej na nią skargi.

Przechodząc natomiast do merytorycznej oceny poszczególnych zarzutów skargi Prokuratora, stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w brzmieniu z dnia podjęcia uchwały - dalej powoływanej jako „uzzw”) 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.

W zakresie zarzutu Prokuratora dotyczącego wykroczenia w § 19 ust 1 Regulaminu poza delegację ustawową poprzez wprowadzenie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego regulacji dotyczącej możliwości pobierania opłat za czynności związane z podłączeniem nieruchomości do sieci należy dostrzec, iż w pierwotnym brzmieniu badanego Regulaminu, Rada Miejska w Białym Borze określiła, iż „Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej odbywa się na pisemny wniosek złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. Każda nieruchomość jest podłączana do sieci odrębnym przyłączem, tak wodociągowym jak i kanalizacyjnym. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne może pobierać

określoną w taryfie opłatę za wykonane czynności związanych z odbiorem przyłączy. Powyższy przepis został zmieniony w związku z wejściem w życie Uchwały Nr XXXV/257/2017 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/263/2013 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 października 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Biały Bór uzyskując treść: „Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej odbywa się na pisemny wniosek złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. Każda nieruchomość jest podłączana do sieci odrębnym przyłączem, tak wodociągowym jak i kanalizacyjnym”.

Wobec powyższego zarzut Prokuratora dotyczy jedynie Regulaminu w jego pierwotnym brzmieniu. Ów zarzut należy uznać w tym zakresie za słuszny, albowiem jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Żaden przepis prawa nie przyznaje organowi gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat za podłączenie do urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i kanalizację sanitarną. Wprowadzona w Regulaminie opłata za czynności związane z podłączeniem nieruchomości do sieci gminnej nie była wprawdzie w sensie prawnym opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z urządzeń komunalnych, takich jak wodociąg, jest koniecznością życiową. Tym bardziej, że art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) nakładał, również w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, jeżeli nie była wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Opłata określona w §19 ust 1 Regulaminu, która jak wynika z dołączonego do skargi pisma Burmistrza Białego Boru z 12 grudnia 2017 roku była pobierana w okresie od 2013 do 2017 roku, miała zatem cechy jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej. Została ona wprowadzona przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy i była pobierana w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego. Nie można jej w związku z tym traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej

między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej (tak m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 1 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 579/14, LEX nr 15341630). Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju opłat Sąd uznał, że powołane regulacje uchwały zostały wydane bez podstawy prawnej. Powyższe daje zatem podstawy do stwierdzenia nieważności § § 19 ust 1 zdanie 2 Regulaminu.

Co do kolejnych zarzutów skargi, które opierają się na twierdzeniu o niewyczerpaniu delegacji ustawowej i braku faktycznego określenia w zapisie § 3 i 4 uchwały minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody, ilość a także wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 3 pkt 2 uchwały poprzez nałożenie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku kontrolowania jakości wody, aby mogła być zdatną do spożycia przez ludzi, Sąd uznał, że opisana w skardze kwestia zaniechania uchwałodawczego, nie może być przedmiotem stwierdzenia nieważności konkretnego zapisu uchwały, gdyż tego rodzaju uchybienie może być naprawione przez organ przez zmianę przepisów danej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 797/05).

Jeśli chodzi natomiast o przepis § 3 pkt 2 Regulaminu, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne było zobowiązane zapewnić dostawę wody o jakości i ciśnieniu określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa oraz umowie zawartej z odbiorcą usług, (jakość dostarczanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wody stwierdzało się u wylotu na pierwszym zaworze za wodomierzem głównym) nie ulega wątpliwości, że stosownie do art. 5 ust. 1a uzw przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne było obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Odesłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie jakości i ciśnienia wody nie daje się ocenić jako istotnie naruszające prawo, skoro oznaczone i mierzalne parametry w tym zakresie określane są przepisami powszechnie obowiązującymi. Co więcej skarżony przepis Regulaminu nie tylko jak wskazuje Prokurator powiela powyższą zasadę, ale ją doprecyzowuje określając miejsce, w którym powinny być badane parametry wody. Zatem nie dopatrzoneo się w nim istotnego naruszenia prawa dającego podstawy do uwzględnienia skargi w

powyższym zakresie.

Co do zarzutów Prokuratora dotyczących poszczególnych zapisów §5, §9 i §12 Regulaminu a opartych na twierdzeniu o wykroczeniu przez Radę Miasta poza delegację ustawową wskazaną w uzzw i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu oraz w stosunki cywilnoprawne, Sąd nie dopatrzył się także w tym zakresie istotnych naruszeń. Oceniając powyższe zarzuty znalazło dostrzegać, iż ustawodawca stanowiąc, że regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, wyliczenie poszczególnych obowiązkowych elementów poprzedził zwrotem „w tym” wskazując na otwarty charakter owego wyliczenia. Powyższe dawało organowi stanowiącemu gminy podstawy do kształtowania zasad dostarczania wody i odprowadzania ścieków po warunkiem nie wkraczania w niedopuszczalny sposób w materię regulowaną aktami wyższego rzędu. Przy czym także co do określonej przez ustawodawcę treści umowy, warto zauważyć, iż w art. 6 ust. 3 uzzw ustawodawca opisując wymagane postanowienia umowy na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków poprzedził zawarte w przepisie wyliczenie zwrotem „w szczególności”, co również wskazuje, iż owo wyliczenie nie miało charakteru katalogu zamkniętego. Zatem samo zawarcie w umowie zapisów wykraczających poza zakres określony w katalogu nie może być oceniane jako istotnie naruszające prawo.

Zasadnymi okazały się natomiast zarzuty Prokuratora dotyczące części z zapisów zawartych w §10 Regulaminu.

O ile zarzut wyrażony w pkt 7 skargi, dotyczący powtórzenia w Regulaminie zapisów art. 6 ust. 1 i ust 2 uzzw nie daje się zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skoro nie doszło do modyfikacji przepisu ustawowego, o tyle za uzasadniony należy uznać zarzut istotnego naruszenia prawa poprzez nałożenie w § 10 ust. 2 Regulaminu na osobę której nieruchomości została przyłączona do sieci jest obowiązku przedstawienia przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu dokumentu, określającego aktualny stan prawny przyłączanej nieruchomości względnie określonego w § 10 ust. 3 przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny osoby składającej wniosek do korzystania z nieruchomości. W tym zakresie słusznie podniósł Prokurator, że ustawodawca wyraźnie przewidział w art. 6 ust. 4 uzzw, iż umowa może być zawarta zarówno z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, jak i z osobą, która korzysta z nieruchomości o

nieuregulowanym stanie prawnym. Uzależnienie zawarcia umowy od przedłożenia dokumentów określonych w §10 ust. 2 lub ust. 3 Regulaminu obowiązku dokumentu określającego aktualny stan prawny przyłączanej nieruchomości wiązało się z nałożeniem na podmiot zawierający umowę z przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym obowiązku który nie znajdujące odpowiedniego oparcia w ustawie.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do określonego w § 10 ust. 4 Regulaminu obowiązku wykazywania przez osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, faktu korzystania z przyłączanej nieruchomości. W przypadku powyższego przepisu nie jest jednak konieczną jego eliminacja z obrotu prawnego w całości, gdyż po usunięciu słów „po wykazaniu przez nią faktu korzystania z przyłączanej nieruchomości” możliwe jest uzyskanie przez badany przepis treści zgodnej z regulacjami ustawy.

Także w zakresie objętego skargą §10 ust. 5 Regulaminu zgodnie z którym „Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne może określić wzór wniosku o zawarcie umowy, który udostępnia wówczas nieodpłatnie w swej siedzibie” Sąd dopatrył się podstaw stwierdzenia jego nieważności. Przepisy uzzw nie przewidują podstawy do nadawania przedsiębiorstwu uprawnienia do sporządzenia wzoru wniosku o zawarcie umowy. Uzzw wyraźnie wskazuje na radę gminy jako jedyny organ uprawniony do stanowienia regulacji w tym przedmiocie. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, ma konkretyzować lub uzupełniać regulację ustawową w zakresie określonych praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorcy jego usług, kształtując je w sposób zamknięty i dookreślony. W aktach prawa miejscowego nie jest możliwa subdelegacja, czyli przerzucenie uprawnień prawotwórczych na inny podmiot niż gmina. Nie jest więc dopuszczalne subdelegacyjne upoważnienie przedsiębiorstwa do dalszej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy. Jeśli rada gminy, konkretyzując art. 19 ust. 5 pkt 2 i 4 uzzw, zmierzała do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorcy jego usług w zakresie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, m. in. poprzez ustalenie wzorców wniosków o zawarcie umów, to powinna tę kompetencję wykonać w sposób samodzielny, ustanawiając w treści regulaminu (np. w formie załącznika do uchwały) tego rodzaju wzorce. Dalsze delegowanie kompetencji przez radę gminy, jako organ ustawowo upoważniony do stanowienia aktu prawa miejscowego, narusza

konstytucyjny zakaz subdelegacji w zakresie aktów wykonawczych do ustawy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może upoważniać przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do ustalania wzoru wniosku o zawarcie umowy lub wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Regulacje zawarte w badanym przepisie Regulaminu istotnie naruszają zatem prawo (por. wyrok WSA w Lublinie z 23 kwietnia 2015 r., II SA/Lu 641/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 października 2010 r., II SA/Go 511/10; wyrok WSA w Rzeszowie z 6 marca 2018 r., II SA/Rz 1288/17 i z 13 marca 2018 r., II SA/Rz 1364/17; wyrok WSA w Opolu z 30 października 2019 r., I SA/Op 397/17 – wszystkie opublikowane w CBOSA).

Za istotnie naruszający prawo uznano także przepis §13 Regulaminu zgodnie z którym po rozwiązaniu umowy przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne może zaprzestać świadczenia usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w stosunku do odbiorcy usług i w tym zakresie może zastosować odpowiednie środki techniczne i organizacyjne uniemożliwiające dalsze korzystanie z usług.

W powyższym zakresie Prokurator zasadnie wskazał, iż powyższe stanowi wykroczenie poza delegację ustawową albowiem ustawodawca upoważniając w art. 5 ust. 2 uzzw radę gminy do ustanowienia Regulaminu nie upoważnił tego organu do regulowania praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorcy usług po rozwiązaniu umowy.

Nie dopatrzoneo się natomiast wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego w §14 Regulaminu albowiem opisując zasady korzystania z instalacji kanalizacyjnej i w zakresie odprowadzania ścieków w istocie wskazał ich użytkownikom na prawidłowe zasady użytkowania z sieci, umożliwiające jej prawidłowe działanie i nie zmodyfikował przy tym przepisów powszechnie obowiązujących.

Natomiast w §33 Regulaminu, w myśl którego „zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy władzami Gminy Biały Bór, a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym i właściwą jednostką Powiatowej Straży Pożarnej” w ocenie Sądu Rada Miasta wykroczyła poza delegację ustawową upoważniającą radę gminy jedynie do „określenia warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe”. Dodatkowo wprost z art. 22 pkt 2) uzzw wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie

cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe. Z powyższych przepisów ustawy nie sposób odczytać aby rada była upoważniona do uzależnienia dostaw wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy między władzami gminy a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i jednostką Powiatowej Straży Pożarnej.

Końcowo należy wskazać, iż Sąd przy dokonywaniu oceny zarzutów Prokuratora zważył na charakter kwestionowanego aktu prawa miejscowego, w którego stosowaniu szczególne znaczenie ma jego zrozumiałość i czytelność dla adresatów. Warto przy tym dostrzegać, że w takich dokumentach jak statuty czy regulaminy również w literaturze dopuszcza się odstępstwa od ogólnie przyjętych zasad tworzenia budowania przepisów (np. stosowania powtórzeń innych regulacji normatywnych) jeśli zapewnia to komunikatywność tekstu prawnego (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Stąd rozstrzygając w sprawie należało mieć na uwadze również aspekt czytelności i komunikatywności Regulaminu.

Nie dopatrzono się też podstaw do stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały w całości albowiem po eliminacji wskazanych w sentencji przepisów uzyskała ona treść zgodną z prawem. Należało też dostrzegać, iż Regulamin obowiązywał przez kilka lat. Żadnego z jej przepisów nie zakwestionował organ nadzoru a z uzasadnienia skargi Prokuratora nie wynika, aby mieszkańcy gminy z powodu jej obowiązywania ponosili negatywne konsekwencje inne niż uiszczanie opłaty przyłączeniowej.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. postanowił jak w pkt I sentencji wyroku, w pozostałym zakresie oddalając skargę na mocy art. 151 p.p.s.a. Mimo stwierdzenia podstaw do stwierdzenia nieważności niektórych zapisów regulaminu, brak było podstaw do rozstrzenia takiego działania na cały powyższy akt prawa miejscowego.



Na oryginale właściwy/we podpis
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDU
Katarzyna Skrzetuska

R

(00)259007731371045776



(00)259007731371045776



(00)259007731371045776

Poczta Polska

Opłata pobrana _____ zł _____ gr

0202

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie
Wydział II
ul. Staromłyńska 10
70-561 SZCZECIN



OPŁATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska SA
ID Nr 463545/P

03.11.2021

II SA/Sz 465/21



65673 03.11.2021 03 POLECONA ZPO

Rada Miejska w Białym Borze
Ślupska 10
78-425 Biały Bór

53436

11

