



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 sierpnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący

SWSA Magdalena Józefczyk

Sędziowie

WSA Piotr Godlewski /spr./

WSA Paweł Zaborniak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym w dniu 10 sierpnia 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku
na uchwałę Rady Gminy Jarocin
z dnia 20 grudnia 2018 r. nr II.17.2018
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego
na terenie Gminy Jarocin

- I. **stwierdza nieważność § 2 ust. 3, § 5 ust. 4 i ust. 5, § 9 ust. 2 i ust. 3 tiret 7, § 10, § 13 ust. 1 – 8 i § 14 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Jarocin stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Jarocin z dnia 20 grudnia 2018 r. nr II.17.2018;**
- II. **skargę oddala w pozostałym zakresie.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Barbara Ochab
Specjalista

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku jest uchwała Rady Gminy Jarocin z dnia 20 grudnia 2018 r. nr II.17.2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Jarocin.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm., dalej: u.z.z.w.).

W/w uchwałę w części dotyczącej § 2 ust. 3, § 5 ust. 4 i 5, § 7, § 9 ust. 2-3, § 10 ust. 1, § 13 ust. 1-8 i § 14 zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator Rejonowy w Nisku, zarzucając:

1. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 u.z.z.w. oraz § 143 w zw. z § 137 i § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 200r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908) polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez zamieszczenie w § 2 ust. 3 Regulaminu definicji legalnej wprowadzającej własne pojęcie „wodomierza dodatkowego”, podczas, gdy rada gminy nie została upoważniona ustawowo do normowania aktem prawa miejscowego pojęć, którym wartość normatywną przypisał we własnym zakresie ustawodawca, jak też do formułowania definicji własnych pojęć;
2. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 5 ust. 4 i 5 Regulaminu na odbiorcę usług m.in. obowiązku prawidłowego utrzymywania i zabezpieczania wodomierza głównego oraz pozostałych wodomierzy przed uszkodzeniami mechanicznymi, skutkami niskich temperatur, kradzieżą lub zniszczeniem w wyniku dostępu osób nieuprawnionych, a także zapewnienia łatwego dostępu do tych przyrządów, a także dbania o ochronę przed uszkodzeniem znajdujących się na terenie odbiorcy studzienek kanalizacyjnych, hydrantów i urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych;
3. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. w zw. z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i

wskazanie w § 7 Regulaminu, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo z odbiorcami nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu, czym w sposób nieuprawniony zawężono w stosunku do regulacji prawa cywilnego rodzaje aktów prawnych, z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne;

4. istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 4 w zw. z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ograniczenie w § 9 ust. 2 Regulaminu możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyłączenie do sieci wyłącznie przez osobę posiadającą tytuł prawny do nieruchomości i ewentualnie osobę korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, w sytuacji, gdy art. 6 ust. 4 ustawy stanowi, że umowa może być zawarta z osobą która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki albo z osobą która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym;
5. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 2 i 5 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 9 ust. 3 Regulaminu formy i treści wniosku o przyłączenie, w sytuacji, gdy z przywołanych przepisów nie wynika uprawnienie dla rady do określenia w regulaminie formy i treści wniosku o przyłączenie do sieci;
6. istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 4 w zw. z art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 9 ust. 3 Regulaminu na osobę, która ubiega się o przyłączenie do sieci obowiązku załączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, podczas, gdy z regulacji przepisu art. 6 ust. 4 w/w ustawy nie wynika, aby Rada Gminy była władna do nakładania na odbiorcę usług konieczności dostarczenia takiego dokumentu;
7. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 10 ust. 1 Regulaminu sytuacji w których przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, gdy stosownie do przepisu art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., w regulaminie mogą być określone jedynie warunki przyłączenia do sieci;
8. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 13 ust. 1-8 Regulaminu

okoliczności pozwalających na wstrzymanie lub ograniczenie świadczenia usług w sytuacji, gdy wskazany przepis uprawnia radę jedynie do określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości dostaw wody i odprowadzania ścieków;

9. istotne naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 14 Regulaminu dodatkowej okoliczności zezwalającej na ograniczenie zużycia wody w sytuacji, gdy wskazany przepis uprawnia radę gminy jedynie do określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości dostaw wody i odprowadzania ścieków.

Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę RG Jarocin wniosła o jej oddalenie wskazując, że organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do zaskarżonej uchwały, wskutek czego już od ponad 2 lat funkcjonuje w obrocie prawnym. Odnośnie sformułowanych w skardze zarzutów wyjaśniła:

- wprowadzenie definicji pojęcia „wodomierz dodatkowy” nie stanowi istotnego naruszenia przepisów prawa, a jedynie wprowadza określenie urządzenia pomiarowego do pomiaru wody bezpowrotnie zużytej do odliczenia przy określaniu ilości wytworzonych ścieków. Ponadto, Zasady techniki prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy, wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa;
- organ nakładając na odbiorcę usług obowiązek prawidłowego utrzymywania i zabezpieczania wodomierzy przed uszkodzeniami mechanicznymi, skutkami niskich temperatur, kradzieżą lub zniszczeniem w wyniku dostępu osób nieuprawnionych, a także zapewnienia łatwego dostępu do tych przyrządów oraz dbania o ochronę przed uszkodzeniem znajdujących się na terenie odbiorcy studzienek kanalizacyjnych, hydrantów i urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych miał na celu wskazanie, że na odbiorcy ciąży obowiązek zabezpieczenia wodomierza i innych urządzeń przed uszkodzeniami powstałymi z winy odbiorcy;
- wskazanie, że postanowienia umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków zawieranych przez przedsiębiorstwo z odbiorcami usług w szczególności nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów

wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu, zdaniem organu nie zawęża w stosunku do regulacji prawa cywilnego rodzajów aktów prawnych, z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne;

- wprowadzie tytuł prawny do nieruchomości nie został zdefiniowany w ustawie, jednak skoro wymogi stawiane są odbiorcom na zasadzie spełnienia pewnego minimum, wydaje się, że wymóg posiadania tytułu prawnego można rozumieć szeroko jako każde prawo do nieruchomości, np. własność, użytkowanie, najem, dzierżawa. W przypadku, gdy umowa ma dotyczyć zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, kryterium jej zawarcia jest korzystanie przez odbiorcę z nieruchomości, co zdaniem organu oznacza, że wyznacznikiem możliwości zawarcia umowy jest stan faktyczny, tj. fakt, że odbiorca jest posiadaczem nieruchomości;

- określenie warunków jakie powinien spełniać wniosek ma na celu wyeliminowanie z obiegu różnych dokumentów stanowiących wnioski o przyłączenie do sieci;

- jak zauważył WSA w Kielcach w wyroku z 14 października 2019 r. II SA/Ke 507/19, określenie technicznych warunków dostępu do sieci może być realizowane zarówno w ujęciu pozytywnym jak i negatywnym, zwłaszcza że co do zasady większość takich warunków technicznych może być formułowana zarówno poprzez określenie, jakie wymogi należy spełnić jak i poprzez wskazanie, brak spełnienia jakich wymogów eliminuje możliwość dostępu do sieci;

- określenie okoliczności pozwalających na wstrzymanie lub ograniczenie zużycia wody lub odbiór ścieków ma charakter informacyjny dla mieszkańców.

Końcowo wskazano, że u.z.z.w. nakłada na radę gminy w art. 19 ust. 3 obowiązek uchwalenia regulaminu, który jest aktem prawa miejscowego. Wcześniej przygotowany przez przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne projekt uchwały jest opiniowany przez organ regulacyjny. Zapisy uchwały zostały dostosowane warunków wynikających z indywidualnego doświadczenia Gminnego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jarocinie - w granicach prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem kontroli Sądu pozostaje powołana na wstępie uchwała RG Jarocin z 20 grudnia 2018 r. nr II.17.2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Jarocin (zgodnie z jej § 1, Regulamin ten stanowi załącznik do uchwały).

Skarżący w niniejszej sprawie Prokurator wskazał na swą legitymację do wniesienia skargi wynikającą z art. 8 i art. 50 § 1 P.p.s.a.

W myśl 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.

Podkreślić należy, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia

uchwały (m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (zgodnie z art. 41 ust. 1 tej ustawy, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Stosownie do art. 94 Konstytucji RP, podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej musi być zawarta tzw. delegacja dla lokalnego prawodawstwa.

Jak wynika z art. 40 ust. 2 u.s.g., organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy u.z.z.w., której art. 19 ust. 3 zawiera delegację ustawową dla jej podjęcia; zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego (ust. 4).

Z kolei wg ust. 5 tego artykułu, regulamin określa 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 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.

Określając w zaskarżonej uchwale (stanowiącym do niej załącznik Regulaminie) zasady dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jarocin, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorców usług (§ 1 ust. 1 i 2 Regulaminu), RG w Jarocinie uprawniona była więc do ich uregulowania w granicach wynikających z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Zarówno sieci kanalizacyjne jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania.

Ustanawiając na podstawie tego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy ograniczony jest jednak obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może naruszać i w sposób dowolny modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach delegacji ustawowej, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. IV SA/GI 847/14, Lex nr 1647724).

Zawarte w przywołanym wyżej przepisie art. 19 ust. 5 u.z.z.w. upoważnienie określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego, nie dając przy tym radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż w nim wymienione. Posłużenie się w treści tego przepisu zwrotem „w tym” należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Wprowadzenie do regulaminu kwestii niewskazanych w tym przepisie albo pominięcie niektórych z nich, a także wprowadzenie zapisów niezgodnych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności regulaminu.

Skoro bowiem ustawodawca wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, to pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 13 lutego 2018 r. II OSK 994/16, ONSAiWSA 2019/5/79). Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności

aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości bądź w części. Wynika to z nakazu wprowadzania regulacji w regulaminie w zakresie ściśle wyznaczonym ustawą oraz zakaz regulacji kwestii uregulowanych w ustawie tak w zakresie powtarzania postanowień ustawowych, jak i ich jakiegokolwiek modyfikacji (wynika to z tego, że powtórzony lub zmodyfikowany w uchwale przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały w której go wprowadzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy).

Odnosząc powyższe rozważania natury ogólnej do okoliczności rozpoznawanej sprawy, Sąd uznał podniesione w skardze przez Prokuratora zarzuty w znacznej części za zasadne.

1. Jako istotnie sprzeczny z prawem Sąd uznał zapis § 2 ust. 3 Regulaminu wprowadzający definicję „wodomierza dodatkowego”, względem czego brak jest wyraźnej podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w art. 2 pkt 19 u.z.z.w. ustawodawca zdefiniował pojęcie wodomierza głównego (jako przyrządu pomiarowego mierzącego ilość pobranej wody, znajdującego się na każdym przyłączy wodociagowym). Pojęcie „dodatkowego wodomierza” występuje zaś w art. 27 ust. 6 tej ustawy; zgodnie z tym przepisem, w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług.

Przepis ten posługuje się pojęciem „dodatkowy wodomierz”, natomiast w zaskarżonym Regulaminie użyto zwrotu odwrotnego, tj. „wodomierz dodatkowy”. Skoro ustawodawca nie uznał za stosowne wprowadzenie definicji legalnej „dodatkowego wodomierza”, za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie przez prawodawcę lokalnego pojęcia „wodomierza dodatkowego” w sposób zbieżny treściowo z określeniem ustawowym. Zmiana kolejności słów nie jest pozbawiona znaczenia normatywnego, gdyż prowadzi do zmiany konwencji pojęciowej prawodawcy ustawowego (mogących skutkować niedopuszczalnymi rozbieżnościami interpretacyjnymi), do czego prawodawca lokalny nie jest uprawniony. Sąd stoi przy tym na stanowisku, że dodatkowe pojęcia niezdefiniowane w ustawie mogą być ewentualnie w razie potrzeby wprowadzone w umowie o której mowa w art. 6 u.z.z.w., tj. w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej

między przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług;

2. Sąd podziela stanowisko Prokuratora co do istotnego naruszenia art. 19 ust. 5 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 5 ust. 4 i 5 Regulaminu na odbiorcę usług m.in. obowiązku prawidłowego utrzymywania i zabezpieczania wodomierza głównego oraz pozostałych wodomierzy przed uszkodzeniami mechanicznymi, skutkami niskich temperatur, kradzieżą lub zniszczeniem w wyniku dostępu osób nieuprawnionych, a także zapewnienia łatwego dostępu do tych przyrządów oraz dbania o ochronę przed uszkodzeniem znajdujących się na terenie odbiorcy studzienek kanalizacyjnych, hydrantów i urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych. Zapisy te wkraczają w szczególności w materię opisaną w art. 6 ust. 3 u.z.z.w., zgodnie z którym umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawierana między przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług ma zawierać m.in. postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy (pkt 3), warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług (pkt 3a) oraz procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (pkt 4). Aspekty o których mowa w § 5 ust. 4 i 5 Regulaminu powinny zatem zostać zawarte w umowie, gdyż to właśnie sferze umownej – zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. - ustawodawca pozostawił regulację tej materii;

3. Jako istotnie naruszający prawo, tj. art. 19 ust. 5 pkt 4 oraz art. 6 ust. 4 u.z.z.w. kwalifikuje się zapis § 9 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym z wnioskiem o przyłączenie do sieci wodociągowej i /lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości która ma być przyłączona do sieci, a przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne może również wyrazić zgodę i wydać warunki przyłączenia osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

W myśl art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o której mowa w ust. 1 (o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków), może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z tą regulacją brak jest podstaw do różnicowania sytuacji osób które legitymują się tytułem prawnym do nieruchomości oraz takich, która korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym;

konsekwentnie, dotyczy to również braku jakichkolwiek przesłanek do wprowadzenia w Regulaminie uznaniowości po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego co do zawarcia umowy /wydania warunków przyłączenia osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Art. 6 ust. 4 u.z.z.w. wprowadza zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków z uwagi na dysponowanie bądź brak tytułu prawnego do nieruchomości. Tym samym niedopuszczalna jest odmienna regulacja zawarta w regulaminie (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2017 r. VIII SA/Wa 399/16 – LEX nr 2288478, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 marca 2014 r. II SA/Wr 59/14 - LEX nr 1568400). Takie rozumienie tego przepisu pośrednio wynika także z zawartej w art. 2 pkt 3 i 3a u.z.z.w. definicji odbiorcy usług (tj. każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym) i osoby korzystającej z lokalu (tj. osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu lub osoby korzystającej z lokalu o nieuregulowanym stanie prawnym). Potwierdza to również brzmienie art. 6 ust. 2 u.z.z.w., zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Prowadzi to do wniosku, że do zawarcia umowy wystarczające jest spełnienie wyłącznie dwóch przesłanek: technicznej w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalnej w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy, względem czego bez znaczenia pozostaje tytuł prawny do nieruchomości.

Niezależnie więc od § 9 ust. 2 Regulaminu, przesądza to tym samym o niezgodności z prawem także zapisu ust. 3 tiret 7 tego paragrafu, wg którego składany do przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci ma zawierać dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której ten wniosek dotyczy;

4. Zdaniem Sądu, trafnie również Prokurator upatruje istotnego naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. poprzez określenie w § 10 ust. 1 Regulaminu sytuacji w których przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie

nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z przepisu tego wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci w sytuacji, gdy zostały spełnione określone warunki. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz wyłącznie do określenia warunków które należy spełnić, aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2020 r. VIII SA/Wa 122/20, LEX nr 3036919).

Biorąc pod uwagę sposób redakcji § 10 Regulaminu, w tym m.in. powiązanie jego ust. 1 z ust. 2, Sąd za zasadne uznał stwierdzenie jego nieważności w całości;

5. Sąd podziela stanowisko Prokuratora o istotnym naruszeniu art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. poprzez określenie w § 13 ust. 1-8 Regulaminu okoliczności pozwalających na wstrzymanie lub ograniczenie świadczenia usług.

Wg art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w., regulamin określa sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Zapisy zawarte w § 13 ust. 1-8 Regulaminu nie mieszczą się w zakresie tej delegacji ustawowej, gdyż RG nie określiła w nim sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody oraz wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, ograniczając się faktycznie do wskazania sytuacji, w których możliwe jest wstrzymanie lub ograniczenie dostawy wody lub odbioru ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne. Analiza art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. prowadzi jednak wprost do wniosku, że zapisy regulaminu w tym względzie powinny określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, tj. określać, jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy już dojdzie do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie to, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do zaprzestania ich świadczenia lub ograniczenia;

6. Jako istotne naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. należy także zakwalifikować wprowadzenie w § 14 Regulaminu możliwości wprowadzenia przez

przedsiębiorstwo – w czasie trwania klęski żywiołowej, w przypadku gdy nastąpiło zanieczyszczenie wody w ujęciu – ograniczenia zużycia wody do konsumpcji (po zawiadomieniu odbiorców usług o zastosowaniu ograniczeń i przy obowiązku zastosowania przez przedsiębiorstwo wszelkich dostępnych sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla odbiorców usług).

Bez względu na słuszność i celowość takiego zapisu należy jednak zauważyć – analogicznie jak w sytuacji zapisów zawartych w § 13 ust. 1-8 Regulaminu – że nie ma on pokrycia w delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. W związku z tym również do tego przypadku adekwatne pozostają uwagi poczynione wyżej w pkt 5, iż z regulacji tej wynika obowiązek zamieszczenia w regulaminie zapisów dotyczących sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług (a więc odnoszących się do następstw zaistnienia pewnych zdarzeń), a nie określenia zdarzeń jako takich, które mogą skutkować określonymi następstwami (w niniejszym przypadku ograniczeniem zużycia wody do celów konsumpcyjnych).

W ocenie Sądu, nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty dot.:

- istotnego naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. w zw. z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 7 Regulaminu, że postanowienia umów o dostawę wody i odprowadzenie ścieków zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne z odbiorcami usług w szczególności nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu.

Jako niezasadne jawi się twierdzenie, że w sposób nieuprawniony zawężono w nim w stosunku do regulacji prawa cywilnego rodzaje aktów prawnych z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne, skoro wskazany zapis Regulaminu jedynie przykładowo wymienia akty, z którymi postanowienia zawieranych umów o dostawę wody i odprowadzenie ścieków nie mogą być sprzeczne (świadczy o tym wprost określenie „w szczególności”);

- istotnego naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 i 5 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 9 ust. 3 tiret 1-6 Regulaminu formy i treści wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, w sytuacji, gdy z przywołanych przepisów u.z.z.w. nie wynika uprawnienie dla rady do określenia w regulaminie formy i treści wniosku o przyłączenie do sieci (wg zakwestionowanego przez Prokuratora § 9 ust. 3 tiret 1-6 Regulaminu, wniosek o przyłączenie do sieci

zawiera: oznaczenie wnioskodawcy wraz z danymi umożliwiającymi kontakt z nim, wskazanie rodzaju i parametrów instalacji odbiorczych, określenie ilości i przeznaczenia przewidywanego poboru wody, wskazanie przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków i ich rodzaju, opis nieruchomości do której będzie dostarczana woda lub z której będą odprowadzane ścieki – w szczególności jej lokalizacji, sposobu zagospodarowania i przeznaczenia, a także planowanego terminu rozpoczęcia poboru wody i odprowadzania ścieków).

Wg Sądu, określenie elementów jakie powinien zawierać wniosek o przyłączenie do sieci mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa warunki przyłączania do sieci. Przekazanie tych danych we wniosku – jednakowych dla ogółu potencjalnych odbiorców - ma służyć umożliwieniu wydania przez przedsiębiorstwo warunków przyłączenia do sieci dla podmiotu ubiegającego się o przyłączenie.

Do warunków przyłączania odnosi się również art. 15 ust. 4 u.z.z.w., stanowiący, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Uprawnienie do określenia warunków przyłączania do sieci zostało więc przekazane radzie gminy do uregulowania w regulaminie, w związku z czym ustawodawca nie uregulował też w sposób szczegółowy tej kwestii określając jedynie - pod pewnymi warunkami - obowiązek przyłączenia do sieci osoby ubiegającej się o przyłączenie. Należy więc uznać, że to na radzie gminy w ramach delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. spoczywa ciężar określenia warunków przyłączania do sieci, które w dalszej perspektywie będą pozwalały ocenić na kolejnym etapie procesu przyłączenia, czy w stosunku do konkretnego odbiorcy istnieją techniczne możliwości przyłączenia. Warunki przyłączania do sieci obejmują zarówno warunki techniczne jak i prawne, a przedsiębiorstwo zobowiązane jest do oceny warunków technicznych. Chodzi tutaj o stworzenie uniwersalnych, elastycznych przepisów dających się zastosować do każdego potencjalnego zainteresowanego przyłączeniem do sieci (ubocznie należy podkreślić, że uwagi te nie mają zastosowania do wniosku o zawarcie przez przedsiębiorstwo umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o

zawarcie takiej umowy).

W opisanej sytuacji Sąd częściowo uwzględnił skargę, stwierdzając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. nieważność § 2 ust. 3, § 5 ust. 4 i 5, § 9 ust. 2 i ust. 3 tiret 7, § 10, § 13 ust. 1 – 8 i § 14 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Jarocin, stanowiącego załącznik do objętej skargą uchwały RG Jarocin z 20 grudnia 2018 r. nr II.17.2018. W pozostałym zakresie – na podstawie art. 151 P.p.s.a. – skarga została oddalona.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Barbara Ochab
Specjalista