

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Jerzy Stankowski (spr.)
Sędzia		WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymiśławska-Cybulska
Protokolant		st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 lutego 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kole  
z dnia 2 czerwca 2006 r., nr L/363/2006  
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 6 w zakresie słów „opłombowany przez Przedsiębiorstwo”, § 5, § 6, § 8, § 9, § 10, § 15 ust. 3, § 16, § 17, § 18, § 20, § 21 ust. 3, § 23, § 25 ust. 1 i 2, § 35, § 36;
2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

*J. Hoińska*  
Justyna Hoińska  
St. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 08.02.2018r.  
Postanowienie  
sygn. akt IV SA/Po 1111/17 jest prawomocny(+) od dnia 05.04.2018 r.

podpis sędziego / referenta za sądowego

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kole złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr L/363/2006 Rady Miejskiej w Kole z dnia 2 czerwca 2006 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązujący na terenie miasta Koła (zwaną dalej „zaskarżoną uchwałą”) zarzucając jej istotne naruszenie prawa w szczególności przepisów art. 2, art. 6, art. 15, art. 19 ust. 2 i art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2017 roku, poz. 328; zwanej dalej „ustawą”) poprzez:

- nieuprawnione zmodyfikowanie zapisów art. 2 pkt. 19 ustawy i stworzenie definicji (§ 2 pkt 6 i 7),
- zawężenie kręgu osób, które mogą ubiegać się o zawarcie umowy poprzez wskazanie w § 5 ust. 4 zaskarżonej uchwały, że umowa może być zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu władania lub bezkonfliktowego korzystania z przyłączonej nieruchomości - co jest niezgodne z art. 6 ust. 4 ustawy;
- wskazanie w § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, że umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdującymi się w budynku wielolokalowym podczas gdy z przepisu art. 6 ust. 5 ustawy wynika, że przedsiębiorstwo ma obowiązek zawarcia umowy, po spełnieniu warunków określonych w pkt. 1-7 tego przepisu;
- nieuprawnione zawarcie w zaskarżonej uchwale uregulowań, jakie powinna zawierać umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodnokanalizacyjnym a odbiorcą usług, dotyczących okresu obowiązywania umowy (§ 8, § 9, § 10), sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń (§ 15 ust. 3, § 16, § 17, § 18), obowiązków odbiorców (§ 35) oraz odpowiedzialności za niedotrzymanie warunków umowy (§ 36),
- nieuprawnione określenie w zaskarżonym regulaminie terminu płatności za usługi (§ 15 ust. 3),

- nieuprawnione odmienne niż w ustawie ustalenie sposobu obliczania ilości odprowadzonych ścieków w przypadku niesprawności urządzenia pomiarowego (§ 17),
- nieuprawnione określenie warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza (§ 20),
- przekroczeniu przez Radę Miejską w Kole w przepisie upoważnienia ustawowego, którego zakres określa art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez nałożenie na osoby ubiegające się o podłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku poniesienia opłaty - wynagrodzenia zgodnie z kalkulacją własną za wydanie „warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej” (§ 21 ust. 3);
- niezasadnione nałożenie na odbiorcę wymagań związanych z przystąpieniem do wykonania robót przyłączeniowych (wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli (§ 23),
- nieuprawnione określenie przesłanek negatywnych przyłączenia nieruchomości do sieci (§ 25 ust. 1 i 2),

W skardze zarzucono również naruszenie § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków poprzez odmienne uregulowanie sposobu obliczania ilości zużytej wody w przypadku awarii wodomierza głównego (§ 17).

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej, § 2 pkt. 6 i 7, § 5, § 6 ust. 1, § 8, § 9, § 10, § 16, § 15 ust. 3, § 17, § 18, § 20, § 21 ust. 3, § 23, § 25 ust. 1 i 2, § 35 i § 36.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o oddalenie podkreślając, że poszczególne zapisy zaskarżonego regulaminu są zgodne z treścią art. 19 ust. 2 ustawy. Ponadto poszczególne zapisy zaskarżonego regulaminu stanowią jedynie czytelną, precyzyjną i niezbędną informację dla adresata oraz określają wzajemne prawa i obowiązki pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usługi i w taki właśnie sposób powinny zostać zinterpretowane. Rozbudowanie poszczególnych zapisów regulaminu w sposób wskazany w zaskarżonym regulaminie powoduje, że jako akt prawa miejscowego jest on

w pełni czytelny i zrozumiały dla odbiorców, co jednocześnie uniemożliwia stosowanie przez odbiorców niedopuszczalnego i sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przede wszystkim jednak z uwagi na precyzyjność zapisów zaskarżonej uchwały w sposób czytelny określa nawiązanie i kontynuowanie współpracy między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i odbiorcą usług i w takiej formie obowiązywał przez 11 lat nie wywołując żadnych zastrzeżeń.

Rada Miejska wskazała również, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz w związku z nowelizacją ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków będzie ona zobowiązana do podjęcia nowej uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego z uwzględnieniem wprowadzonych przez ustawodawcę zmian, w związku z czym zaskarżona uchwała przestanie obowiązywać. Powyższe powoduje, że niniejsze postępowanie należy uznać za bezprzedmiotowe.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wyjaśniając powody podjętego rozstrzygnięcia należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 2 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153 poz.1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również 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 wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r, poz. 1369 z późn. zm. powoływanej dalej jako "p.p.s.a.")

Zgodnie z 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 uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 poz. 594 zwanej dalej jako "u.s.g.") uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna chyba, że naruszenie ma charakter nieistotny.

Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151).

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnia w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tą kategorią wadliwości wymienionych aktów organu gminy (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008r. sygn. akt II OSK 1151/08 dostępny pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wskazać należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005).

Przechodząc do kontroli zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały wskazać trzeba, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 1 ustawy. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W myśl art. 19 ust. 2 ustawy 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 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.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 19 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Postanowienia zaskarżonego regulaminu nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 19 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W świetle regulacji art. 19 ust. 2 ustawy w części należy podzielić zarzut Prokuratora, że wskazane w skardze przepisy zaskarżonego regulaminu ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu albo powtarzają pojęcia ustawowe, które już zostały zdefiniowane w ustawach.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych zarzutów wskazać należy, że tylko częściowo zasadne okazało się stanowisko Prokuratora w zakresie definicji zamieszczonych w treści zaskarżonej uchwały.

W § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 Nr 100, poz. 908; zwanego dalej „z.t.p.”), określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia.

Stosownie do tego przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Treść § 146 z.t.p. wskazuje, że dopuszczalne jest wprowadzenie własnych definicji zarówno w ustawie jak i w innych aktach normatywnych. Przy czym stosownie zaś do § 149 z.t.p. w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. W szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Nie można zatem zarzucić organowi gminy naruszenia prawa w każdym przypadku wprowadzenia własnych definicji w akcie prawa miejscowego. Należy, bowiem zwrócić uwagę, że dla wprowadzenia definicji w akcie prawa miejscowego, co do zasady, nie jest konieczne zawarcie w akcie rangi ustawowej dodatkowego upoważnienia. Pamiętać jednak należy, że definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w akcie niższego rzędu, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Odnosząc powyższe uwagi do podniesionego w skardze zarzutu wskazać należy, iż w § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały Rada Miejska zdefiniowała pojęcie wodomierza dodatkowego wskazując, że pod pojęciem tym „należy rozumieć przyrząd pomiarowy zamontowany za wodomierzem głównym, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy, oplombowany przez przedsiębiorstwo”. Pojęciem wodomierza dodatkowego posługuje się ustawodawca w art. 27 ust. 6 ustawy. Porównanie treści art. 27 ust. 6 ustawy oraz § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały wskazuje, że Rada Miejska zmodyfikowała treść przepisu ustawowego poprzez wprowadzenie dodatkowego warunku oplombowania wodomierza przez przedsiębiorstwo.



Zdefiniowanie pojęcia wodomierza głównego w sposób odmienny niż, czyni to ustawodawca niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa. Niemniej jednak w ocenie Sądu wystarczającym było stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały tylko w zakresie słów „opłombowany przez przedsiębiorstwo”, które modyfikują treść normy ustawowej. W pozostałym zakresie definicja zawarta w § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały stanowi dosłowne przytoczenie treści art. 27 ust. 6 ustawy.

Nie jest natomiast zasadny zarzut Prokuratora dotyczący wprowadzenia definicji pojęcia „wodomierza własnego”. Definicja wodomierza własnego w żaden sposób nie modyfikuje żadnego z przepisów ustawy. Dokonując oceny zasadności podniesionego zarzutu, Sąd miał na uwadze wszystkie istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. W analizowanym zakresie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ani rozporządzeń. Jak również nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęcia już przez ustawodawcę zdefiniowanego. W okolicznościach badanej sprawy sam fakt stworzenia w akcie prawa miejscowego definicji „wodomierza własnego” nie mógł przesądzić zatem o zasadności zarzutu skargi.

Zasadne okazały się pozostałe zarzuty podniesione w skardze.

W § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały przyjęto, że przedsiębiorstwo zobowiązane jest zawrzeć umowę z odbiorcą posiadającym tytuł prawny do nieruchomości, która zostanie przyłączona do sieci znajdującej się w posiadaniu przedsiębiorstwa, jeżeli wystąpi on z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Tymczasem w art. 6 ust. 2 ustawy ustalono, że 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. Tym samym z woli ustawodawcy przedsiębiorstwo jest obowiązane zawrzeć umowę z każdą osobą, która spełnia warunki wskazane w tym przepisie, nie z osobą która dodatkowo posiada tytuł prawny do nieruchomości. Z kolei w § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały, że umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków może być zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym,

po uprawdopodobnieniu przez nią faktu władania lub bezkonfliktowego korzystania z przyłączonej nieruchomości. Tymczasem zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy umowa taka 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. Wobec powyższego zgodzić należy się z Prokuratorem, że ustawodawca nie zastrzega konieczności wykazania szczególnego uzasadnienia do wniosku o zawarcie umowy wobec osoby, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 425/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały pomimo braku ku temu ustawowego upoważnienia zobowiązano osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci, do przedstawienia dokumentu określającego aktualny stan prawny przyłączanej nieruchomości. Regulację tą powtórzono w § 20 zaskarżonej uchwały, dodatkowo wskazując, że do wniosku o przyłączenie do sieci, poza dokumentem określającym stan prawny nieruchomości której dotyczy wniosek należy dołączyć również aktualną mapę sytuacyjno-wysokościową dla celów projektowych określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. W ocenie Sadu regulacja ta wykracza poza przekazany Radzie Miejskiej zakres upoważnienia obejmujący „warunki przyłączenia do sieci” oraz „techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane

oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Ustawodawca określił więc dokumenty niezbędne do wykonania przyłącza. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązano przedsiębiorstwa do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy. Brak jest w ocenie Sądu podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy przyznawała Radzie Miejskiej upoważnienie, do wymagania od odbiorcy przedstawienia dokumentów, który to obowiązek nie wynika z przepisów prawa. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób wyinterpretować z art. 19 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SAWr 134/16; <http://orzeczenia.ndsa.gov.pl>). Ponadto w § 20 ust. 1 zaskarżonej uchwały określając wymagane dokumenty wskazano, że „do wniosku, o którym mowa w § 20 osobą ubiegającą się o przyłączenie do sieci powinna załączyć”. Sposób sformułowania omawianego przepisu nasuwa poważne wątpliwości, do jakiego wniosku odsyła lokalny prawodawca, co może wpływać na trudności w interpretacji tych przepisów, powodując niedopuszczalną – w kontekście zasady dobrej legislacji – niejasność legislacyjną.

Trafnie Prokurator dostrzegł, iż Rada Miejska zmodyfikowała regulację zawartą w art. 6 ust. 6 ustawy. W § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały wskazano, że umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdującymi się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Sformułowanie to oznacza fakultatywność zawarcia umowy. Tymczasem z art. 6 ust. 6 ustawy wynika obowiązek zawarcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważniała Rady Miejskiej do modyfikowania regulacji zawartej w ustawie poprzez wprowadzenie możliwości zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali znajdującymi się w budynku wielolokalowym.

Z art. 6 ust. 6 ustawy wynika obowiązek zawarcia takiej umowy po spełnieniu warunków określonych w art. 6 ust. 6 pkt 1-7 ustawy.

Podzielić należy również zarzuty Prokuratora dotyczące zawarcia z zaskarżonej uchwały unormowań zastrzeżonych dla umowy zawieranej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W art. 6 ust. 3 ustawy wskazano postanowienia jakie musi zawierać umowy wymieniając wśród nich:

- 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.

Regulamin nie może określać sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorcą, a odbiorcą usługi, a także okresu obowiązywania umowy. Regulamin nie może również zawierać postanowień uzasadniających wypowiedzenie umowy przez przedsiębiorstwo ani przesłanek, których wystąpienie będzie skutkowało wygaśnięciem umowy, jak również nie może określać skutków rozwiązania albo wygaśnięcia umowy. Wskazane kwestie mogą zostać określone tylko w warunkach umowy z odbiorcami usług danego przedsiębiorstwa (zob. Karolina Ubysz, Komentarz do art.19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, LEX/el.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GI 150/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały zawarto szereg regulacji, które z woli ustawodawcy powinny zostać zawarte w umowie między przedsiębiorstwem

wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą. Rada Miejska uregulowała w zaskarżonej uchwale kwestię rozwiązania umowy (§ 8, § 9), wygaśnięcia umowy (§ 10), sposobu zapłaty za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki (§ 15), sposobu ustalenia ilości dostarczonej wody oraz odprowadzonych ścieków (§ 16, § 17, § 18), oraz obowiązki odbiorcy (§ 35, § 36). Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy określił, jakie postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, to brak podstawy prawnej do regulowania tych zagadnień w drodze aktu prawa miejscowego. Tego rodzaju materia nie mieści się w granicach kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy.

Jako przekroczenie ustawowego upoważnienia oceniona została również norma zawarte w § 21 ust. 3 zaskarżonej uchwały. We wskazanym przepisie zaskarżonej uchwały Rada Miejska przyjęła, iż przedsiębiorstwo za wydanie „Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej” pobiera wynagrodzenie zgodnie z kalkulacją własną. Spełnienie warunków technicznych przyłączenia odbiorcy do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, stanowi warunek skorzystania przez odbiorcę z usług w tym zakresie. W art. 15 ust. 2 ustawy wskazano, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia na własny koszt realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego. Przyłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w powołanym art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie Sądu, nie stanowi zaś kosztu realizacji budowy przyłącza w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 ustawy, opłata za wydanie warunków technicznych przyłącza, skoro jej poniesienie nie służy spełnieniu ustawowego wymogu dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, a normatywnym źródłem dopuszczalności jej ustalenia miałyby być jedynie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako akt władztwa publicznego wiążąco oddziałujący na sferę praw i obowiązków obywateli w dostępie do usług publicznych z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków realizowanych przez gminę, jako jeden z ustawowych obowiązków gminy wobec społeczności lokalnej, będący wyrazem służebnej roli samorządu wobec tej społeczności (por wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1116/06 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 86/13;



<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji wynika bowiem wprost, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Wprowadzona zaskarżonym regulaminem opłaty za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nie jest wprawdzie - w sensie prawnym - opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z takich urządzeń jest koniecznością życiową.

W § 23 zaskarżonego regulaminu wskazano, że warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót (ust. 1). Spełnienie warunku wskazanego w ust.1 jest również wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje przedsiębiorstwo, które wydało „Warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej” dla danej nieruchomości. Przedsiębiorstwo wykonuje tę usługę odpłatnie. Przed przystąpieniem do wykonania usługi przedsiębiorstwo sporządza na własny koszt i przedkłada osobie ubiegającej się o podłączenie szczegółowy wykaz planowanych kosztów. Rachunek wystawiony przez przedsiębiorstwo po zakończeniu prac nie może być wyższy o więcej niż 10 % w stosunku do sumy kosztów przedłożonych osobie ubiegającej się o przyłączenie przed przystąpieniem do tych prac (ust. 2). Przedsiębiorstwo wydaje uzgodnienie, o którym mowa w ust.1 w terminie 14 dni od daty złożenia kompletu dokumentów (ust. 3). Jak już wspomniano wyżej, budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego może zostać wykonana w trybie art. 29a lub art 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza to wskazanie w zaskarżonym regulaminie warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia tych prac narusza wskazane powyżej przepisy. Ponadto brak było w przepisach kompetencyjnych upoważnienia do wiążącego określania trybu wydawania przez przedsiębiorstwo pisemnych uzgodnień



dokumentacji technicznej. W przywołanym w skardze wyroku NSA z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1309/07 wskazano, że skoro przepis art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo wodo-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to - dostawca usług - nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 ustawy.

Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia Rada Miejska w § 25 zaskarżonej uchwały przyjęła, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli w wyniku przyłączenia warunki techniczne pogorszą się tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków (ust. 1) oraz, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług (ust. 2). Z art. 15 ust. 4 ustawy wynika, że 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 dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawodawca nie upoważnił Rady Miejskiej aby w przepisach regulaminu wskazywać okoliczności w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci. Obowiązek przyłączenia do sieci wynika bowiem wprost z art. 15 ust. 4 ustawy. Rolą Rady Miejskiej było jedynie określenie warunków jakie muszą zostać spełnione przez właściciela nieruchomości, aby takiego przyłączenia dokonać.

Trafnie stwierdzono w skardze, że treść § 17 zaskarżonej uchwały wykracza poza ustawowe upoważnienie. Rada Miejska przyjęła, że w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, ilość pobranej wody lub odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie średniego zużycia wody z ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego. W dniu podjęcia zaskarżonej uchwały materia zawarta

w § 17 regulaminu uregulowana była w § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 26 poz. 257). Materię tę obecnie reguluje § 18 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 1701). Uregulowanie zawarte w § 17 zaskarżonej uchwały modyfikuje treść zarówno przepisów rozporządzenia obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonego regulaminu, jak i obecnie obowiązującego rozporządzenia.

Wobec powyższego, Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy wskazane w pkt. 1 sentencji wyroku narusza w stopniu istotnym prawo, co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 6 w zakresie słów "opłombowany przez Przedsiębiorstwo", § 5, § 6, § 8, § 9, § 10, § 15 ust. 3, § 16, § 17, § 18, § 20, § 21 ust. 3, § 23, § 25 ust. 1 i 2, § 35, § 36 o czym orzeczono na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. W pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd skargę oddalił, o czym orzeczono w pkt 2 sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Justyna Holyńska  
St. sekretarz sądowy



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
Ul. Ratajczaka 10/12  
61-815 Poznań  
WYDZIAŁ IV  
tel. 61 85-66-740

Dnia **16 kwietnia 2018 r.**  
Sygn. akt **IV SA/Po 1111/17**

W odpowiedzi należy podać  
Sygnaturę akt Sądu

**Rada Miejska w Kole**  
**Ul. Stary Rynek 1**  
**62-600 Koło**

## **DORĘCZENIE ODPISU PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 16.04.2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. z uzasadnieniem, w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole na uchwałę Rady Miejskiej w Kole z dnia 2 czerwca 2006 r. nr L/363/2006, w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Justyna Hołyńska  
st. sekretarz sądowy