

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lutego 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran
Sędziowie	Sędzia WSA Iwona Szymanowicz-Nowak (spr.) Sędzia WSA Anna Szymańska
Protokolant	ref. staż. Paweł Smulski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lutego 2013 r.

sprawy ze skargi **Marka**

na uchwałę **Rady Miasta Legionowo**

z dnia 25 stycznia 2012 r. nr XVII/198/2012

w przedmiocie **regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków**

1. **stwierdza nieważność § 2 litera b, c, d, g, h, i, j, k, l, m; § 7 pkt 10; § 11 ust. 1; § 15; § 16; § 19 ust. 4 i § 22 zaskarżonej uchwały;**
2. **stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie 1 wyroku nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;**
3. **zasądza od Gminy Miasta Legionowo na rzecz Marka Kulmy kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Inne Druk:

Seccreant sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2012 r. Rada Miasta Legionowo (dalej „Rada Miasta”), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm., zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”), podjęła Uchwałę Nr XVII/198/2012 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Pismem z dnia 5 lipca 2012 r. (data wpływu do organu), działając na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., Marek Kulma (dalej „skarżący”) wezwał Radę Miejską do usunięcia naruszenia prawa, wywołanego podjęciem ww. uchwały, przez uchylene § 2 lit. i, § 7 pkt 10, § 15, § 16 ust. 1 oraz § 22 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (dalej „Regulamin”).

W odpowiedzi na powyższe Uchwałą Nr XXIV/298/2012 z dnia 26 września 2012 r. Rada Miejska odrzuciła wezwanie skarżącego do usunięcia naruszenia prawa. W uzasadnieniu tej Uchwały wskazano, że w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie przewidziano szczególnej sytuacji, w której odbiorca usług korzysta z własnego, nieopomiarowanego ujęcia wody, a ścieki odprowadza do kanalizacji. Regulamin stanowi uszczegółowienie zasad świadczenia usług oraz ich rozliczenia.

Skargę na powołaną uchwałę do sądu administracyjnego złożył skarżący, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 lit. i, § 7 pkt 10, § 15, § 16 ust. 1 oraz § 22 Regulaminu. Podjętej uchwale zarzucił naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego, przez:

- wprowadzenie w przedmiotowym Regulaminie: definicji legalnej pojęcia wodomierza na własne ujęcie wody, zasady rozliczenia usługi odprowadzania ścieków przez odbiorców pobierających wodę z własnego ujęcia wody, obowiązku zakupu na swój koszt wodomierza na własne ujęcie wody i obowiązków związanych z instalacją, konserwacją i legalizacją tego wodomierza, obowiązku udostępniania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu danych z eksploatacji własnego ujęcia wody w celu ustalenia ilości ścieków odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej oraz obowiązku dostosowania stanu

istniejącego do ww. obowiązków w terminie do 12 miesięcy od wejścia w życie uchwały;

- wprowadzenie w przedmiotowym Regulaminie szczegółowego warunku umów zawieranych przez odbiorców z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w postaci możliwości rozwiązania umowy przez przedsiębiorstwo z zachowaniem okresu wypowiedzenia, naruszając w ten sposób art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

W uzasadnieniu wniesionego środka zaskarżenia skarżący podał, iż w przyjętym sporną uchwałą Regulaminie wprowadzono definicję legalną pojęcia „wodomierz zainstalowany na własnym ujęciu wody” (§ 2 lit. i), określono zasady rozliczenia usługi odprowadzania ścieków odbiorców pobierających wodę z własnych ujęć oraz określono obowiązki tychże odbiorców związane z instalacją wodomierza na własnym ujęciu wody (§ 22). Powyższe regulacje podjęte zostały wbrew upoważnieniu ustawowemu, ponieważ są szersze przedmiotowo, niż wynika to z delegacji art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wprowadzenie do Regulaminu definicji wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu wody nie znajduje potwierdzenia w ustawowych definicjach sformułowanych przez ustawodawcę w ustawie. Akt ten w ogóle nie zawiera takiego pojęcia. Zapis ten wprowadzony został zatem do Regulaminu bezpodstawnie.

Sformułowanie definicji wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu wody pociągnęło za sobą, sprzeczną z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, regulację dotyczącą zasad rozliczeń odprowadzania ścieków odbiorców pobierających wodę z własnego ujęcia. Skarżący dodał, że zasady rozliczeń zostały określone w ww. ustawie i nie budzą wątpliwości. Sam zaś sposób dokonywania tych rozliczeń pozostawiono gminom, upoważniając je do jego określenia w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach (art. 19 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy). Sposób ten musi jednak pozostawać w zgodzie z regułami wskazanymi w rozdziale 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. W myśl art. 27 cytowanej ustawy, ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku na podstawie umowy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. W umowie zawartej przez skarżącego z przedsiębiorstwem ilość ścieków odprowadzanych z nieruchomości mocodawcy określona została z uwzględnieniem przeciętnych norm zużycia wody, wynikających z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 8, poz. 70). W nowo przyjętym Regulaminie, wbrew powyższym regulacjom ustawowym, Rada Miejska nałożyła na odbiorców obowiązek zakupu, instalacji,

konserwacji i legalizacji wodomierza na własny koszt oraz określiła ilość odprowadzanych ścieków jako równą ilości pobranej wody, ustalonej na podstawie wskazań wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu wody. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca przewidział możliwość obciążenia kosztami instalacji dodatkowego wodomierza, ale tylko dla ustalenia ilości wody bezpowrotnie zużytej (art. 27 ust. 6 ustawy).

Zapis § 7 pkt 10 Regulaminu, jako skutek uregulowań zasad rozliczeń, nakładający obowiązek udostępniania przedsiębiorstwu danych z eksploatacji własnych ujęć wody w celu ustalenia ilości ścieków odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej, stanowi dalszą konsekwencję naruszeń, dlatego również powinien zostać usunięty z obrotu prawnego. W §15 i §16 Regulaminu określone zostały szczegółowe warunki umów zawieranych przez odbiorców z przedsiębiorstwem. W tym zakresie, zdaniem skarżącego, Rada Miejska wkroczyła w sferę zastrzeżoną dla regulacji umownych. Przypomnieć należy, że art. 19 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy upoważnia radę gminy do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów, a nie szczegółowych warunków umów. Doniosłość powyższej kwestii wyraża się w tym, że przepisy § 15 i § 16 Regulaminu, mające odzwierciedlenie w umowach, naruszają art. 385³ pkt 15 Kodeksu cywilnego. Przedmiotowe umowy nie mogą zastrzegać dla przedsiębiorcy możliwości ich rozwiązania bez ważnych powodów, wskazanych w umowie, którą zawiera się na czas nieoznaczony. O ile jednak zapis takiej umowy w tym zakresie rodzi skutek, określony w art. 385¹ § 2 Kodeksu cywilnego, polegający na bezskuteczności zapisu z mocy prawa, o tyle zapisy Regulaminu, jako prawa powszechnie obowiązującego, muszą zostać wyeliminowane drogą usunięcia naruszenia prawa.

Uzasadniając swój interes prawy do wniesienia skargi skarżący podał, iż jest mieszkańcem miasta Legionowo, posiada własne ujęcie wody i korzysta z usług Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjnego „Legionowo” sp. z o.o. (dalej „przedsiębiorstwo”) na mocy umowy zawartej w dniu 23 października 2007 r. tylko w przedmiocie odprowadzania ścieków. Podjęta uchwała narusza więc jego interes prawny w ten sposób, że nakłada nań ponadustawowy obowiązek zakupu wodomierza, zainstalowania go na własne ujęcie wody oraz utrzymania i legalizacji na własny koszt, a nadto zobowiązuje do wykonania tego obowiązku w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie Regulaminu.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Legionowo (dalej „organ”) wniósł o oddalenie skargi. Wyjaśnił, iż zbiorowe odprowadzanie ścieków

i zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy ze sfery spraw publicznych i jako takie jest określone w ustawie o samorządzie gminnym. Przedmiotowa uchwała zawiera regulacje normatywne, nakładające prawa i obowiązki zarówno na mieszkańców gminy, jak i na przedsiębiorstwo, zgodnie z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Niewątpliwym jest, że w regulaminie muszą znaleźć się wszystkie kwestie wymienione w przedmiotowym przepisie, a inne mogą się pojawić, o ile są związane z tymi wskazanymi przez ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu delegacji ustawowej skutkować będzie ułomnością regulaminu, stanowiącą istotne naruszenie prawa. Rada gminy może podjąć inne unormowania tylko wtedy, gdy nie narusza to obowiązujących przepisów.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nałożenia na odbiorców obowiązkowego opomiarowania własnych ujęć wody celem rozliczenia należności z tytułu odprowadzania ścieków organ zaznaczył, że obowiązek ten określony w § 22 Regulaminu dotyczy tylko osób, które nie czerpią wody z ujęcia na wodociągu, ale z własnych ujęć. Osoby te odprowadzają ścieki do kanalizacji, a przedsiębiorstwo nie ma możliwości określenia ilości zużytej wody. Dostawca usług w takim przypadku ma prawo żądać podjęcia czynności mających na celu ustalenie ilości ścieków faktycznie odprowadzanych do kanalizacji, z uwagi na konieczność prawidłowego rozliczenia nie tylko z odbiorcą usług, ale także z oczyszczalnią ścieków.

Wskazał, iż regulacja art. 27 ust. 4, 5 i 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowi, że ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. 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. W przepisie tym uregulowano sposób obliczania ilości odprowadzanych ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych bez uwzględnienia źródeł pobierania wody. Przepisy ustawy nie przewidują więc sytuacji, w której odbiorca usług korzysta z własnego ujęcia wody, a ścieki odprowadza do kanalizacji. Ustawa nie wprowadza zakazu w zakresie nałożenia w takim szczególnym przypadku na odbiorcę obowiązku opomiarowania zużycia wody z własnego ujęcia.

Treść § 22 Regulaminu nie stanowi powtórzenia ustawy, a jedynie jej uszczegółowienie przez wskazanie konkretnej sytuacji odbiorcy i stanowi wyraz

dostosowania jego przepisów do warunków lokalnych, w ramach delegacji z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Takie stanowisko potwierdziły sądy administracyjne, m.in. w wyrokach o sygnaturach: II SA/Go 279/06, II SA/GI 662/06, II SA/Go 273/06.

Jednocześnie organ wskazał, że przedsiębiorstwo ponosi straty w wysokości 300.000 - 400.000 zł miesięcznie z tytułu różnicy ilości rozliczonych ścieków, ustalanych jako równe ilości wody pobranej, mierzonej wg wskazań wodomierzy a rzeczywiście wprowadzonych do kanalizacji i opomiarowanych w oczyszczalni Czajka w Warszawie. Przyczyną powyższego jest niekontrolowane odprowadzanie ścieków przez użytkowników, pobierających wodę z ujęć własnych i wprowadzających ścieki do urządzeń kanalizacyjnych przedsiębiorstwa, na podstawie umów zawierających rozliczenia ryczałtowe.

Odnosząc się do przyjętego trybu rozwiązywania umów z odbiorcami organ wywiódł, iż kwestia ta jest sporna w doktrynie i orzecznictwie. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług należą do elementów obligatoryjnych regulaminu. Jednocześnie zagadnienie to uregulowane jest w art. 6 ust. 3 ww. ustawy. Za niekonsekwentne organ uznał stanowisko, według którego w regulaminie konieczne jest zamieszczanie zasad zawierania umów, a zasad ich rozwiązywania już nie. Powołał w tym zakresie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjęte w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie II OSK 2033/06, że „na ważność umowy cywilnoprawnej w powyższym zakresie nie ma wpływu niezamieszczenie większości z obligatoryjnych elementów wynikających z art. 6 ust. 3 ustawy. W razie ich braku odpowiednie zastosowanie znajdują postanowienia regulaminu, którego treść w dużej mierze pokrywa się z elementami mającymi być składnikiem umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzanie ścieków.” Fakt wyliczenia w art. 6 ust. 3 ustawy elementów umowy nie pozbawia rady gminy możliwości normowania tych kwestii w regulaminie. Z kolei, według poglądów doktryny (Jerzy Rotko, Komentarz do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), regulamin może zastępować niektóre postanowienia umów. Wydaje się więc, że granica pomiędzy regulaminem a zapisami umowy w świetle powyższych przepisów i orzecznictwa pozostaje na tyle nieostra, że pozwala na zapisywanie w regulaminach niektórych postanowień ogólnych, dotyczących umów wszystkich odbiorców.

Odnosząc się do zarzutu zamieszczenia w § 2 lit. i. Regulaminu, pojęcia „wodomierz zainstalowany na własnym ujęciu wody”, choć ustawa go nie zawiera, organ podał, że ustalenie definicji tego pojęcia miało na celu jego konkretyzację dla potrzeb rozliczania odbiorców przedsiębiorstwa. Celem zapisu było uszczegółowienie niektórych koniecznych i istotnych zapisów Regulaminu, które powtarzają się w całej jego treści. Akty normatywne prawa miejscowego nie mają za zadanie zastępować ustaw, ale je uszczegóławiać i dostosowywać do lokalnych potrzeb. Niedozwolonym jest regulowanie w nich jeszcze raz tego, co jest zawarte w obowiązujących powszechnie aktach prawnych. Taka sytuacja nie miała miejsca w przypadku Regulaminu. Nie zdefiniowano w nim pojęcia użytego już w ustawie, ani nie nadano innego znaczenia takiemu pojęciu. Pojęcie „wodomierz zainstalowany na własnym ujęciu wody” nie było użyte przez ustawodawcę, zostało one wykreowane na potrzeby lokalne, zdefiniowane w celu nadania mu znaczenia, w jakim jest używane w treści całego Regulaminu. Potrzeba ta jest wynikiem konieczności unikania powtórzeń w treści aktu prawnego, jak i chęci przybliżenia tego sformułowania odbiorcom.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie zaś do postanowień art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, przy czym w świetle przepisu § 2 powołanego artykułu, kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem materialnym i procesowym, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, zwanej dalej „p.p.s.a.”) obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ponadto Sąd rozstrzyga w granicach

danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a).

Przechodząc do badania legalności zaskarżonej uchwały należy rozważyć dopuszczalność złożenia skargi w kontekście spełnienia kryteriów określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest uchwałą wydaną z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez radę gminy, regulującym prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy ze sfery spraw publicznych powierzonych gminie do wykonywania (art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz art. 6 i art. 7 ust. 1 punkt 3 u.s.g.). Dlatego też uchwałę w sprawie omawianego Regulaminu należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej, skoro służy on wiążącemu oddziaływaniu przez gminę na sposób realizacji zadań w tym zakresie.

Spełniona również została przesłanka bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, bowiem wprowadzie na wezwanie skarżącego z dnia 5 lipca 2012 r. (data wpływu do organu) organ podjął w dniu 26 września 2012 r. uchwałę w sprawie rozpatrzenia tegoż wezwania, jednak nastąpiło to po terminie, a jej treść była negatywna, bowiem odrzuciła w całości wezwanie skarżącego. Do terminu wniesienia skargi opartej na art. 101 u.s.g. ma zastosowanie art. 53 § 2 p.p.s.a. i wynosi on 30 dni od dnia doręczenia skarżącym odpowiedzi organu na wezwanie lub 60 dni od dnia wniesienia wezwania, jeżeli organ takiej odpowiedzi nie udzielił (por. postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 515/11, LEX nr 786157). W przedmiotowej sprawie skarga została wniesiona w terminie, bowiem wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wpłynęło do organu w dniu 5 lipca 2012 r., a skarga za pośrednictwem organu wpłynęła do sądu w dniu 31 sierpnia 2012 r. (zachowany termin 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa).

W dalszej kolejności Sąd ustalił, że skarżący posiada interes prawny w żądaniu zbadania przez sąd administracyjny legalności zaskarżonej uchwały, powołując się na art. 27 w związku z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Jest on bowiem mieszkańcem Legionowa, korzysta z usług przedsiębiorstwa na podstawie umowy Nr 687/2007 z dnia 23 października 2007 r. o odprowadzanie ścieków, posiada własne ujęcie wody, a zaskarżony Regulamin wprowadził nowe pojęcie „wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu wody”, nałożył na odbiorcę obowiązek zakupu takiego wodomierza, zainstalowania go, utrzymania i legalizacji na własny koszt. Niewątpliwie więc istnieje związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a indywidualną sytuacją prawną skarżącego. Przesłanką dopuszczalności skargi było w tym przypadku nie tylko posiadanie interesu prawnego, ale i jego naruszenie. W ocenie Sądu skarżący wykazał w skardze, że zaskarżona uchwała naruszyła prawo, a jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, wkraczając w zawartą z przedsiębiorstwem umowę (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., I SA/Łd 914/10, LEX nr 751789).

Sąd podziela zarzuty skarżącego, skutkujące w oparciu o art. 147 p.p.s.a. stwierdzeniem nieważności przedmiotowego Regulaminu w zaskarżonej części, a nadto w ramach art. 134 § 1 p.p.s.a. dokonał z urzędu zbadania legalności wszystkich przepisów tego aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu, uważa się między innymi wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, z dnia 11 lutego 1998, II SA/Wr 1459/97).

W regulaminie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, powinny się znaleźć wszystkie kwestie uregulowane w ustępie 2 tego artykułu, 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.

~~Rada gminy może także podjąć inne unormowania, ale tylko wtedy, o ile nie będzie to naruszało obowiązujących przepisów ustanowionych w aktach wyższego rzędu.~~ Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Sposób rozliczeń ilości dostarczonej przez przedsiębiorstwo wody do odbiorcy reguluje art. 27 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym miarodajne jest wskazanie wodomierza głównego, a w przypadku jego braku mają być stosowane przeciętne normy zużycia wody, zgodnie z § 1 i § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz.U. 2002 Nr 8, poz. 70), wydanego z upoważnienia art. 27 ust. 3 omawianej ustawy. ~~W zasadzie każde przyłącze powinno być wyposażone w wodomierz główny.~~ Ponieważ jednak ustawa dopuszcza rozliczenie zużytej wody w oparciu o przeciętne normy jej zużycia, dlatego dla niektórych odbiorców ten sposób jest bardziej opłacalny, aniżeli zakładanie wodomierza.

Jeśli chodzi o rozliczenie ilości odprowadzanych ścieków, to ustala się je na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (art. 27 ust. 4 omawianej ustawy), a w razie ich braku – na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równej ilości wody pobranej lub określonej w umowie (art. 27 ust. 5 ustawy). Tak więc jeśli odbiorca nie ma wodomierza, w przypadku posiadania własnego ujęcia wody, to ilość odprowadzonych ścieków, ustalona w umowie, powinna odpowiadać ilości pobranej wody ustalonej według miary przeciętnych norm zużycia wody (zob. M. Krzyszczyk, Ustawa o zbiorowym....., s.89).

W związku z powyższym należy zgodzić się ze skarżącym, że poza ramy upoważnienia ustawowego, określonego w art. 19 ust. 2 punkt 3 ustawy, wykraczają takie przepisy Regulaminu, które nakładają na odbiorców pobierających wodę z własnych ujęć i wprowadzających ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa (w razie braku urządzeń pomiarowych) obowiązek zakupu i zainstalowania na własny koszt wodomierza zainstalowanego na własnym ujęciu, jego utrzymanie i legalizację, obowiązek udostępniania przedsiębiorstwu danych z tego wodomierza w celu ustalenia ilości ścieków odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej przedsiębiorstwa oraz zakreślenie takim odbiorcom terminu 12 miesięcy na dostosowanie stanu istniejącego do nowego obowiązku (§ 2 litera „i”, § 7 punkt 10, § 22 Regulaminu).

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca przewidział możliwość obciążenia odbiorcę obowiązkiem zainstalowania na jego koszt dodatkowego wodomierza, ale tylko dla ustalenia ilości wody bezpowrotnie zużytej, o czym stanowi art. 27 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Nałożenie więc w akcie podustawowym obowiązku zainstalowania na własny koszt wodomierza w innym celu, aniżeli określony w art. 27 ust. 6 ww. ustawy, przy braku wyraźnego w tej mierze upoważnienia w art. 19 ust. 2 tej ustawy, stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 6 i przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Regulamin nie może nakładać na odbiorcę usług nowych obowiązków, zwłaszcza wiążących się z dodatkowymi wydatkami finansowymi. Podobny pogląd na to zagadnienie jest prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., II OSK 2033/06, LEX nr 437507, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2006 r., II SA/Wr 570/06, LEX nr 296947, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., II SA/Go 511/10, LEX nr 707356).

Uregulowanie zawarte w § 19 ust. 4 Regulaminu, stanowiące że ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w przypadku ich braku jako równą ilości pobranej wody, również stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, które Sąd wziął pod uwagę z urzędu, poza granicami skargi, bowiem eliminuje z tego przepisu słowa: „lub określonej w umowie”. Zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 25 marca 2003 r. w sprawie II SA/Wr 2572/02 – Dz. Urz. Opls. 2003/78/1520; wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02; wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, § 149

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej), a takiego upoważnienia w sprawie ustalenia nowego sposobu rozliczania odbiorców z ilości pobranej wody z własnego ujęcia, na co już wyżej wskazano, w tej sprawie nie ma.

Ponadto delegacja ustawowa, zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie upoważniła Rady Miasta do powtarzania w Regulaminie definicji pojęć, które są już zdefiniowane w art. 2 omawianej ustawy, stanowiącym przepis powszechnie obowiązujący (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07). Powtórzenie w Regulaminie w § 2 litera „b”, „c”, „d”, „g”, „j”, „k”, „l”, „m” regulacji z art. 2 ustawy, który określa już definicje takich pojęć, jak: zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zbiorowe odprowadzanie ścieków, odbiorca usług, wodomierz główny, wodomierz dodatkowy, urządzenie pomiarowe, przyłącze kanalizacyjne, przyłącze wodociągowe oraz sieć, może być powszechnie interpretowane w kontekście uchwały, a to nie było intencją ustawodawcy. Żaden przepis obowiązującego prawa (rangi ustawy) nie dał organom gminy kompetencji do dowolnego, własnego ustalania w ramach przepisów prawa miejscowego treści przepisów definiujących, które to pojęcia definiuje ustawa (por. teza 2 z wyroku NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Jeśli chodzi o § 2 litera „h”, to przedmiotowy Regulamin stworzył definicję „wodomierza dodatkowego” samodzielnie, bez upoważnienia ustawowego, bowiem - jak już wyżej wspomniano - o wodomierzu dodatkowym traktuje art. 27 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Analizując wskazane w skardze przepisy § 15 i § 16 Regulaminu należy stwierdzić, że określając sposób rozwiązania umów, Rada Miasta wkroczyła w sferę zastrzeżoną przez ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę dla regulacji umownych. Przepis art. 6 ust. 1 tej ustawy przewiduje zawarcie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług, a ustęp 3 tego artykułu określa, jakie postanowienia taka umowa powinna zawierać. Zdaniem Sądu określanie w Regulaminie sposobu rozwiązywania umów, jeśli ustawa w art. 6 ust. 3 punkt 3 i punkt 6 obliguje strony umowy do zawarcia w jej treści takich elementów, jakimi są prawa i obowiązki stron umowy, okres obowiązywania umowy oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia, stanowi istotne naruszenie art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 punkt 3 i punkt 6 omawianej ustawy i wykracza poza zawarte w niej upoważnienie.

Powtórzeniem art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę jest również § 11 ust. 1 Regulaminu, co może być interpretowane w kontekście uchwały, w której go powtórzono, a nie w kontekście ustawy.

Mając na uwadze powyższe wywody, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części jak w punkcie 1 wyroku, uwzględniając zarzuty skargi oraz częściowo działając z urzędu w ramach art. 134 § 1 p.p.s.a. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Duzic

Sekretarz sądu

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Julia Duzic", written over the printed name and title.