

**UCHWAŁA NR XLII/360/17
RADY MIEJSKIEJ W KROŚNIE ODRZAŃSKIM**

z dnia 29 listopada 2017 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi Prokuratora Rejonowego w Krośnie Odrzańskim wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2017 r., poz. 1369 i 1370) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę z dnia 2 listopada 2017 roku (dostarczoną w dniu 6 listopada 2017 r.) Prokuratora Rejonowego w Krośnie Odrzańskim na uchwałę Nr XXIX/230/12 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z odpowiedzią na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Burmistrz Krosna Odrzańskiego jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Miejską w Krośnie Odrzańskim przed właściwym sądem administracyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Tomasz Rogowski



Załącznik do Uchwały Nr XLII/360/17
Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim
z dnia 29 listopada 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wielkopolski**

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Krośnie Odrzańskim
ul. Piastów 10L, 66-600 Krosno Odrzańskie

Organ: Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim
ul. Parkowa 1, 66-600 Krosno Odrzańskie

Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z zm.; dalej: P.p.s.a.), przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Krośnie Odrzańskim na uchwałę Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim nr XXIX/230/2012 z dnia 5 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, która została doręczona organowi w dniu 6 listopada 2017 roku oraz wnoszę o oddalenie skargi. Jednocześnie, wraz z odpowiedzią na skargę przedkładam akta związane z podjętą uchwałą i złożoną na nią skargą.

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Krośnie Odrzańskim, pismem z dnia 2 listopada 2017 roku, które wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Krośnie Odrzańskim w dniu 6 listopada 2017 roku, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim nr XXIX/230/2012 z dnia 5 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (dalej: Regulamin), żądając stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Prokurator Rejonowy zakwestionował następujące zapisy Regulaminu:

§ 2 ust.3, Rozdział 2, § 7, § 8 ust. 1 – 4, § 8 ust. 6, § 10 ust. 3, § 11 ust. 1-6, § 15 ust. 3, § 10 ust. 5, § 18 ust. 1, § 20 ust. 1, § 22 ust. 1-2, § 22 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim nr XXIX/230/2012 z dnia 5 grudnia 2012 roku.

Powyższa skarga zasługuje na oddalenie w zakresie większości zarzutów. Jeżeli by jednak Sąd podzielił treść większości lub nawet całości zarzutów, to brak jest podstaw do uznania, że uchwała powinna być w całości uznana za nieważną z niżej wyeksplikowanych względów.

I.

- § 2 ust. 3 regulaminu

Rada Miejska zgadza się z zarzutem Prokuratora w tym zakresie.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r. II SA/Go 274/06 : Regulamin świadczenia usług wodno - kanalizacyjnych stanowi każdorazowo akt prawa miejscowego obowiązującego na terenie danej gminy lub związku, nie może natomiast stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy. Nie jest dopuszczalnym różnicowanie praw i obowiązków członków danej społeczności lokalnej w zależności od podmiotu dysponującego prawem do instalacji, bądź w zależności od przedsiębiorcy świadczącego usługi na części obszaru jednostki samorządu terytorialnego. Działania takie mogłyby stanowić naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa wyrażonej w art. 32

II.

Rozdział 2 regulaminu

Zarzut dotyczy braku określenia minimalnego poziomu usług świadczonych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Z zarzutem nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim należy wskazać, że w istocie obowiązek taki jest zbędny, gdyż minimalny poziom usług określa już sam ustawodawca. Wynika on z całokształtu regulacji zawartych w ustawie, a w szczególności z tych przepisów, które nakładają określone obowiązki na przedsiębiorstwo. W literaturze przedmiotu postuluje się wręcz uchylenie przepisów art. 19 ust. 2 pkt 1 – 3 jako zbędnych [P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Lex 2011]. Co więcej, w odniesieniu do jakości dostarczanej wody wytyczne w tym zakresie zawiera rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 roku w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Zatem skoro sam ustawodawca określa poziom jakości wody dostarczanej do odbiorców trudno zgodzić się z twierdzeniem Skarżącej, jakoby brak zacytowania tych regulacji wprost w regulaminie stanowił istotne naruszenie prawa, uzasadniające wniosek o stwierdzenie nieważności tego postanowienia. W istocie bowiem redakcja regulaminu w sposób wprost wskazujący postanowienia rozporządzenia dotyczące jakości dostarczanej wody bądź jedynie odsyłająca do tych przepisów jest irrelevantna dla odbiorców usług, ponieważ i tak przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne ma obowiązek dostarczać im wodę o jakości określonej przez ustawodawcę. Zatem wskazywanie wymagań dotyczących jakości dostarczanej wody jest zbędne i niepraktyczne, a wręcz prowadzi do powtórzenia przepisów aktów wyższej rangi, co może spotkać się z zarzutem naruszenia Zasad techniki prawodawczej.

W związku z powyższym, zapisy Rozdziału 2 regulaminu, stanowiące, że przedsiębiorstwo ma zapewnić dostawę wody o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, wynikającej z obowiązujących przepisów i zawartej umowy o minimalnym ciśnieniu 0,05 MPa, uznać należy za prawidłowe wypełnienie dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy.

III.

Zarzut dot. § 7 Regulaminu

Prokurator zarzucił, iż w zaskarżonej uchwale Rada Miejska bez upoważnienia ustawowego i w sposób sprzeczny z ustawą, wskazała, z jakimi aktami prawnymi nie mogą być sprzeczne postanowienia umowy pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług.

Odnosząc się do tego zarzutu należy przede wszystkim stwierdzić, że treść § 7 Regulaminu pełni funkcję ochronną wobec odbiorców usług. Jakkolwiek należy zgodzić się z Prokuratorem, iż treść art. 58 Kodeksu cywilnego statuuje granice nieważności czynności prawnej, to nie można uznać za trafny zarzutu wskazującego, iż regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie może regulować treści umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa stanowi zatem obowiązkową delegację ustawową o treści wyraźnie wskazującej na konieczność uregulowania w regulaminie praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym szczegółowych warunków umów z odbiorcami usług. Zatem gdyby regulamin nie zawierał norm regulujących prawa i obowiązki stron umowy (w tym warunków umów), to stanowiłby akt prawa miejscowego niezgodny z art. 19 ust. 2 pkt ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji. Podejmując

uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., II SA/GI 629/06).

Ponadto należy zauważyć, iż Prokurator w zakresie uzasadnienia tego zarzutu jest niekonsekwentny. Podnosząc zarzut zbędności normy prawnej, wskazuje zarazem na jej rzekomą niekompletność, tj. brak wskazania aktów prawnych innych niż cywilne, z którymi postanowienia umów nie mogą być sprzeczne. Zdaniem Prokuratora jest to nieuprawnione zawężenie normy prawnej. Podnosząc taką argumentację Prokurator nie zauważa jednak, że taka norma prawna nie stanowi rzeczywistego zawężenia, ponieważ brak odniesienia do innych aktów prawnych nie oznacza, że dopuszczalna jest sprzeczność treści umów z pozostałymi aktami. Konieczność uwzględnienia innych aktów prawnych przy konstruowaniu umów z odbiorcami wyznacza bowiem wskazany przez Prokuratora art. 58 Kodeksu cywilnego. Zatem brak takiego odesłania w regulaminie nie prowadzi do żadnego rzeczywistego zawężenia normy prawnej, z uwagi na brak konieczności uwzględnienia takiego odesłania w treści regulaminu.

IV.

Zarzut dot. § 8 ust. 1-4 Regulaminu

Prokurator zarzucił uchwale, iż w § 8 ust. 1-4 Regulaminu wprowadzono dodatkowe i nieprzewidziane w ustawie warunki dotycząc zawierania umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków oraz nieuprawnione zróżnicowanie przy zawieraniu umowy sytuacji osób posiadających tytuł prawny do korzystania z nieruchomości oraz korzystających z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Uzasadniając zarzut w tym zakresie Prokurator przywołał treść art. 6 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym umowa z odbiorcą usług, 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.

Odnosząc się do zarzutu w tym zakresie należy wskazać, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa stanowi zatem obowiązkową delegację ustawową o treści wyraźnie wskazującej na konieczność uregulowania w regulaminie szczegółowych warunków zawierania umów z odbiorcami usług. W § 8 ust. 1-3 Regulaminu doprecyzowana została norma prawna zawarta w art. 6 ust. 4 ustawy. Zapisy regulaminu w tym zakresie nie ograniczają zatem norm ustawowych, lecz stanowią ich dopełnienie, zgodnie z delegacją ustawową. Ustawa rozstrzyga bowiem, że osoba ubiegająca się o zawarcie umowy powinna posiadać tytuł prawny do nieruchomości lub korzystać z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Oczywistym jest więc, że osoba ubiegająca się o zawarcie umowy musi wylegitymować się wobec przedsiębiorstwa tytułem prawnym do nieruchomości lub przedstawić okoliczności wskazujące na nieuregulowany stan prawny nieruchomości, która ma być zaopatrywana w wodę lub z której odprowadzane mają być ścieki. Trudno bowiem wyobrazić sobie inny racjonalny sposób weryfikacji przez przedsiębiorstwo spełnienia przez odbiorcę wymogów art. 6 ust. 4 ustawy, a w szczególności samodzielnej weryfikacji tych okoliczności przez przedsiębiorstwo (np. w księdze wieczystej), bez współpracy ze strony odbiorcy lub też oczekiwanie, aby w tym zakresie wystarczające było np. wyłącznie oświadczenie odbiorcy. Samodzielna weryfikacja tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorstwo byłaby ponadto w wielu przypadkach nieskuteczna, np. w odniesieniu do umów najmu lub dzierżawy nieruchomości, które nie są ujawniane w żadnych publicznych rejestrach. Zatem przewidziana w regulaminie procedura zawierania umów z odbiorcami jest standardem w przypadku każdego dostawcy mediów (prądu, gazu itp.). Jest to fakt notoryjny, oczywisty dla każdego, kto kiedykolwiek zawierał umowę z dostawcami mediów. Nie stanowi zarazem żadnego ograniczenia względem normy art. 6 ust. 4 ustawy, lecz stanowi jej wypełnienie, zgodnie z delegacją ustawową. Należy także zwrócić uwagę, iż konstruując zarzut w tym zakresie Prokurator nie naprowadza żadnej alternatywnej i zgodnej – według niego - z ustawą procedury weryfikacji spełnienia przesłanek art. 6 ust. 4 ustawy na etapie zawierania umowy z odbiorcą.

Niezrozumiały i tym samym bezzasadny jest także zarzut rzekomego ograniczania zakresu normy ustawowej poprzez zawarcie w § 8 ust. 4 Regulaminu sformułowania, że umowa „*może być zawarta*” z osobą korzystającą w nieruchomości o nieregulowanym stanie prawnym. Treść Regulaminu w tym zakresie odpowiada bowiem dokładnie treści art. 6 ust. 4 ustawy, który także posługuje się zwrotem „*może być zawarta*”. Nie sposób zatem zgodzić się z zarzutem, iż w tym zakresie Regulamin zawęża normę aktu prawnego wyższego rzędu.

V.

Zarzut dot. § 8 ust. 6 Regulaminu

Prokurator Rejonowy zarzucił treści uchwały, iż § 8 ust. 6 Regulaminu bezzasadnie nakłada na odbiorców obowiązek informowania przedsiębiorstwa o utracie prawa do korzystania z nieruchomości. Zdaniem Prokuratora, norma tak powinna stanowić materię umowy pomiędzy stronami, a nie Regulaminu. Prokurator nie przytoczył jednak żadnej argumentacji prawnej dla tak sformułowanego zarzutu. Zatem zarzut ten nosi znamiona daleko posuniętej uznaniowości, która nie może się oprzeć o argumentację prawną.

Rada Miejska podnosi, że zamieszczenie tego rodzaju zapisu jest zasadne i nie niesie ze sobą negatywnych konsekwencji dla odbiorców usług, a tym samym nie może zostać uznane za naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności postanowień regulaminu. Traktowanie regulaminu i umowy jako instrumentów wzajemnie się uzupełniających, a nie konkurencyjnych, jest zgodne z koncepcją modelu regulacji przyjętego przez ustawodawcę. Regulamin stoi niejako na straży praw odbiorców usług. Uznanie, że materia art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków to sfera regulacji wyłącznie umownych osłabia pozycję jednostki wobec przedsiębiorstwa, korzystającego z przywilejów naturalnego monopolisty [P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Lex 2011].

VI.

Zarzut dot. § 10 ust. 3 Regulaminu

Zarzut dotyczy wprowadzenia bez ustawowego upoważnienia dodatkowych i nieprzewidzianych w ustawie wymogów, po których spełnieniu zawarta może zostać umowa z osobami korzystającymi z lokali nieruchomości wielolokalowej.

Zarzut względem treści Regulaminu jest w tym zakresie niezasadny. Odnosząc się do tego zarzutu należy ponownie odwołać się do treści art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa stanowi zatem obowiązkową delegację ustawową o treści wyraźnie wskazującej na konieczność uregulowania w regulaminie szczegółowych warunków zawierania umów z odbiorcami usług. W § 10 ust. 3 Regulaminu doprecyzowany został szczegółowy tryb (warunki) zawierania umów z odbiorcami, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy. Zapisy regulaminu w tym zakresie nie ograniczają zatem norm ustawowych, lecz stanowią ich dopełnienie, zgodnie z delegacją ustawową. Zapis regulaminu reguluje w tym zakresie sposób weryfikacji przez przedsiębiorstwo spełnienia przesłanek art. 6 ust. 6 ustawy przez podmiot wnioskujący o zawarcie umowy.

VII.

Zarzut dot. § 11 ust. 1-6 oraz § 15 ust. 3 Regulaminu

Zarzut dotyczy uregulowania w Regulaminie bez upoważnienia ustawowego kwestii związanych z wygaśnięciem, wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy, terminami, na jakie może zostać zawarta umowa oraz konsekwencjami rozwiązania umowy i warunkami umowy, podczas gdy – zdaniem Prokuratora – zamiarem ustawodawcy było pozostawienie tych kwestii do uregulowania w umowach zawieranych przez strony.

Zarzut względem treści Regulaminu jest w tym zakresie niezasadny. Odnosząc się do tego zarzutu należy ponownie odwołać się do treści art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa stanowi zatem obowiązkową delegacją ustawową o treści wyraźnie wskazującej na konieczność uregulowania w regulaminie szczegółowych warunków zawierania umów z odbiorcami usług. W § 11 ust. 1-6 i § 15 ust. 3 Regulaminu doprecyzowane zostały szczegółowe warunki umów z odbiorcami, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zapisy regulaminu w tym zakresie nie ograniczają zatem norm ustawowych, lecz stanowią ich dopełnienie, zgodnie z delegacją ustawową. Traktowanie regulaminu i umowy jako instrumentów wzajemnie się uzupełniających, a nie konkurencyjnych, jest zgodne z koncepcją modelu regulacji przyjętego przez ustawodawcę. Regulamin stoi niejako na straży praw odbiorców usług. Uznanie, że materia art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków to sfera regulacji wyłącznie umownych osłabia pozycję jednostki wobec przedsiębiorstwa, korzystającego z przywilejów naturalnego monopolisty [P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Lex 2011].

Rada Miejska ma świadomość regulacji obowiązujących w sferze prawa cywilnego, w tym obowiązującej zasady swobody umów. Wprowadzenie do Regulaminu zapisów w tym zakresie miało na celu szczególną ochronę odbiorców, zwłaszcza w kontekście wypełnienia celu, w jakim ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków została uchwalona. Intencją organu była ochrona odbiorców, przed rozwiązywaniem umów przez przedsiębiorstwa przesyłowe ze skutkiem natychmiastowym tj. bez zachowania terminów wypowiedzenia. W konsekwencji, uznano, iż wprowadzenie w akcie prawa miejscowego obowiązku rozwiązywania umów z zachowaniem okresu wypowiedzenia, nie zaś w trybie natychmiastowym – ma wyznaczać pewien standard usług oferowanych przez przedsiębiorcę przesyłowego. Nie mniej jednak postanowienie Regulaminu wskazuje jedynie na uprawnienie stron w zakresie rozwiązywania umów, co nie stanowi ograniczenia swobody umów stron. Strony umowy mogą bowiem, co zresztą ma miejsce w praktyce, kreować wiążący ich stosunek umowy wedle swojej woli, a więc prócz postanowień Regulaminu, mogą ustanowić inne przypadki rozwiązania umów o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków.

VIII.

Zarzut dot. § 10 ust. 5 Regulaminu

Zarzut dotyczy wyłączenia możliwości umownego uregulowania kwestii związanych z osoba odpowiedzialną za instalowanie i utrzymanie wodomierzy.

Treść § 10 ust. 5 Regulaminu stanowi, że przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane do instalowania, utrzymywania i legalizacji wodomierzy znajdujących się na wewnętrznej instalacji wodociągowej odbiorcy usług.

Zdaniem Prokuratora Rejonowego treść wskazanego zapisu wyłącza możliwość umownego uregulowania kwestii związanych z instalowaniem i utrzymaniem wodomierzy znajdujących się na wewnętrznej instalacji wodociągowej odbiorcy.

Zarzut w tym zakresie jest bezzasadny. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż treść § 10 ust. 5 Regulaminu nie wyłącza możliwości wprowadzenia do umów regulacji w tym zakresie, a wskazuje jedynie **na brak takiego obowiązku** po stronie przedsiębiorstwa. Brak obowiązku **nie jest tożsamy z zakazem** wprowadzenia do umów odmiennej regulacji, tj. w szczególności wyrażenia przez przedsiębiorstwo zgody na przyjęcie takich obowiązków. Brak obowiązku oznacza jedynie, iż odbiorca nie może kierować względem przedsiębiorstwa roszczenia o przyjęcie przez przedsiębiorstwo obowiązków w zakresie wskazanym w § 10 ust. 5 Regulaminu. Zarzut prokuratora wynika zatem z błędnej wykładni literalnej treści zapisów regulaminu i z tego względu nie może być uznany za zasadny.

Niezależnie od powyższej argumentacji wskazać należy, iż treść § 10 ust. 5 Regulaminu koresponduje z normą zawartą w art. 15 ust. 3 ustawy, zgodnie z którą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek ponoszenia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania jedynie w zakresie **wodomierza głównego**. Ustawa nie przewiduje analogicznych regulacji w zakresie wodomierzy

instalowanych na wewnętrznej instalacji odbiorcy usług (np. wodomierzy lokalowych, wodomierzy mierzących wodę bezpowrotnie zużyta). Zatem sugerowana w treści zarzutu konieczna do respektowania swoboda umów stron w tym zakresie – jakkolwiek, bynajmniej niewyłączona treścią § 10 ust. 5 Regulaminu – wydaje się wątpliwa na gruncie ustawy. Przedsiębiorstwo nie powinno bowiem godzić się na ponoszenie kosztów wodomierzy nieprzewidzianych ustawą. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo naraża się na zarzut ponoszenia nieuzasadnionych wydatków, których ciężar ponosiłby ogół odbiorców w cenach taryfowych.

IX.

Zarzut dot. § 18 ust. 1 Regulaminu

Zarzut dotyczy możliwości pobierania przez przedsiębiorstwo opłaty za wykonanie czynności związanych z odbiorem przyłącza.

Zdaniem Prokuratora, brak jest podstaw do nakładania na obywateli w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek opłat czy dodatkowych kosztów bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Uzasadniając zarzut Prokurator zwrócił uwagę m.in. na treść § 5 pkt 7 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. 2017, poz. 1701), zgodnie z którym **taryfy zawierają stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.**

Zakwestionowana treść § 18 ust. 1 Regulaminu stanowi, iż „**Przedsiębiorstwo może pobierać określoną w taryfie opłatę za wykonane czynności związane z odbiorem przyłącza.**” Treść regulaminu nie jest zatem naruszeniem przepisów rangi ustawowej, lecz co najwyżej powtórzeniem (w zmienionym brzmieniu, ale tożsamej treści) normy prawnej wynikającej z § 5 pkt 7 przywołanego rozporządzenia Ministra Budownictwa. Regulamin nie wprowadza zatem opłat za przyłączenie innych niż przewidziane w taryfie za wodę i ścieki, a więc wynikających z przywołanego § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. Zapis Regulaminu pełni zatem funkcję informacyjną, a nie normatywną. W takiej sytuacji nie można mówić o naruszeniu aktu rangi ustawowej, a jedynie co najwyżej o naruszeniu zasad techniki prawodawczej, które to naruszenie jest jednak wysoce dyskusyjne.

W świetle obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, powtarzanie w treści aktów prawa miejscowego przepisów ujętych w aktach prawnych wyższej rangi nie stanowi nieprawidłowości istotnego naruszenia prawa. Tego rodzaju defekt przy tworzeniu przez organ jednostki samorządu terytorialnego prawa powszechnie obowiązującego nie wpływa negatywnie na sytuację prawną adresatów regulacji. Wręcz przeciwnie, powoduje, iż zostają oni w pełni i należyście poinformowani. W wyroku z dnia 15 marca 2007 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt: II SA/Wr 521/06, Lex nr 297217) wskazał, że „jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny”. Zauważyć przy tym należy, że sama uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków już na wstępie wskazuje, że regulamin uchwalany jest na podstawie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a zatem w sposób czytelny wyjaśnia pochodzenie wszelkich postanowień regulaminu kształtujących zasady zawierania umów z odbiorcami.

Co więcej, podkreślić należy, że Zasady techniki prawodawczej nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego, a stanowią niewiążące dyrektywy tworzenia poprawnej legislacji. Zasady te nie mogą stanowić samoistnego źródła oceny legalności działań prawodawczych, prowadzącej do stwierdzenia nieważności postanowień aktów prawa miejscowego.

X.

Zarzut dot. § 20 ust. 1 Regulaminu (w petitum skargi błędnie wskazany jako § 18 ust. 1)

Zarzut dotyczy wprowadzenia bez upoważnienia ustawowego wymogu uzgadniania z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej przyłącza.

Zdaniem Prokuratora zapis § 20 ust. 1 Regulaminu narusza art. 29a i 30 ustawy Prawo budowlane, który reguluje budowę przyłączy. Wskazana została także bezzasadność treści Regulaminu w świetle treści art. 15 ust. 4 ustawy.

Uznając powyższy zarzut za bezzasadny należy wskazać, iż podstawą prawną Regulaminu w tym zakresie jest art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości 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. Tym samym określenie warunków przyłączenia do sieci w Regulaminie posiada swoją wyraźną podstawę prawną (art. 15 ust. 4 w zw. z art. 19 ustawy). Regulamin musi zatem zawierać warunki przyłączenia, w przeciwnym bowiem razie byłby aktem prawnym niekompletnym w świetle treści art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 czerwca 2009 r. (II SA/Wr 470/08), przyjęte w przepisie uchwały uzgodnienie dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem jest dopuszczalną i prawidłową formą sprawdzenia, czy spełnione zostały warunki przyłączenia do sieci określone w regulaminie, co skutkuje obowiązkiem przedsiębiorstwa dokonania przyłączenia. Pozbawienie przedsiębiorstwa jakiegokolwiek możliwości sprawdzenia, czy osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci dopełniła wymogów ustawowych w kontekście jego obowiązku przyłączenia do sieci - nosiłoby cechy dyskryminowania usługodawcy.

Nie zasługują na uwzględnienie również zarzuty oparte na naruszeniu art. 29a i 30 ustawy Prawo budowlane. Regulamin wskazuje bowiem na to, że projekt przyłącza powinien być uzgodniony z przedsiębiorstwem. Zapis ten należy odczytać w ten sposób, iż projekt przyłącza podlega uzgodnieniu jeżeli został sporządzony. Oczywistym jest bowiem, że jeżeli nie został on sporządzony przez inwestora, w związku z realizacją inwestycji w ramach jednej z dopuszczalnych procedur prawa budowlanego, to nie podlega uzgodnieniu z przedsiębiorstwem.

XI.

Zarzut dot. § 22 ust. 1-2 Regulaminu

Zarzut dotyczy uregulowania i poszerzenia bez ustawowego upoważnienia sytuacji, w których możliwa jest odmowa przyłączenia do sieci.

Zdaniem Prokuratora, organ uchwałodawczy gminy nie ma kompetencji do określania w regulaminie przesłanek negatywnych, tzn. przesłanek odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci, zwłaszcza w sytuacji, gdy sama ustawa przewiduje taką możliwość jedynie w sytuacji, kiedy nie są spełnione możliwości świadczenia usług.

Nawet gdyby zgodzić się z argumentem Prokuratora Rejonowego, to zauważyć należy, że nie ma on żadnego przełożenia praktycznego. W rzeczywistości bowiem w braku możliwości świadczenia usług przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne obowiązane jest powiadomić o tym fakcie osobę ubiegającą się o przyłączenie.

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem, że Rada Miejska samowolnie poszerzyła możliwości odmowy przyłączenia do sieci o sytuacje, w których przedsiębiorstwo nie posiada tytułu prawnego do dysponowania siecią lub gdy w wyniku przyłączenia nie zostanie zachowany minimalny poziom usług oraz kiedy przyłącze wykonane zostało bez zgody przedsiębiorstwa bądź wykonane zostało niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci. Wskazane w tym akapicie przesłanki odmowy przyłączenia mają bowiem charakter oczywisty w świetle ustawy i zasad logiki, a ich usunięcie z Regulaminu nie spowoduje, że dostęp do usług uzyskają odbiorcy nie spełniający tych przesłanek. Oczywistą bowiem sprawa jest, że przedsiębiorstwo niedysponujące tytułem prawnym do określonej sieci nie powinno wydawać warunków przyłączenia do niej. Podobnie wykonanie przyłącza niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia uniemożliwi odbiorcy przyłączenie do sieci i dokonanie odbioru. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa.

XII.

Zarzut dot. § 22 ust. 3 Regulaminu

Zarzut ujęcia w Regulaminie konsekwencji niepodłączenia do sieci kanalizacyjnej, z uwagi na uregulowanie tej materii w przepisach rangi ustawowej.

Należy zgodzić się z Prokuratorem Rejonowym, że konsekwencje niepodłączenia do sieci kanalizacyjnej są w zasadzie przedmiotem regulacji w aktach prawnych rangi ustawowej. W świetle jednak obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, powtarzanie w treści aktów prawa miejscowego przepisów ujętych w aktach prawnych wyższej rangi nie stanowi nieprawidłowości istotnego naruszenia prawa. Tego rodzaju defekt przy tworzeniu przez organ jednostki samorządu terytorialnego prawa powszechnie obowiązującego nie wpływa negatywnie na sytuację prawną adresatów regulacji. Wręcz przeciwnie, powoduje, iż zostają oni w pełni i należycie poinformowani. Ponownie w tym zakresie należy przytoczyć treść wyroku z dnia 15 marca 2007 roku wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt: II SA/Wr 521/06, Lex nr 297217), który wskazał, że „jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny”. Zauważyć przy tym należy, że sama uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków już na wstępie wskazuje, że regulamin uchwalany jest na podstawie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a zatem w sposób czytelny wyjaśnia pochodzenie wszelkich postanowień regulaminu kształtujących zasady zawierania umów z odbiorcami.

W świetle powyższych argumentów skarga powinna ulec oddaleniu w zakresie większości zarzutów. Wnoszę zatem jak na wstępie.

Gdyby jednak Sąd doszedł do przekonania o słuszności zarzutów podniesionych przez Prokuratora Rejonowego względem treści Regulaminu, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a jedynie w zakresie paragrafów wskazanych enumeratywnie w treści skargi. Prokurator nie uzasadnił bowiem w żaden sposób, dlaczego w oparciu o podniesione zarzuty domaga się stwierdzenia nieważności całej uchwały. Tymczasem nawet stwierdzenie nieważności przepisów wskazanych przez Prokuratora nie daje podstaw do uznania, że Regulamin bez tych zapisów nie spełnia wymogów ustawowych lub jest obciążony innymi poważnymi wadami, które uniemożliwiają pozostawienie go w porządku prawnym. Tym samym, wnioskowanie o stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy uznać za pozbawione zasadnych argumentów prawnych.

Burmistrz Krosna Odrzańskiego

Załączniki:

- 1) uporządkowane i ponumerowane akta sprawy;
- 2) uchwała o wyborze Burmistrza Krosna Odrzańskiego;
- 3) odpis pisma dla Prokuratora.