



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2012 r.

Poz. 2985

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 908/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Alicja Palus (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA	- Olga Białek
Sędzia WSA	- Ireneusz Dukiel
Protokolant	- Patrycja Kikosicka - Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim
z dnia 27 czerwca 2011 r. nr IX/66/11
w przedmiocie uchwalenia regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy
Stronie Śląskie

I. stwierdza nieważność § 2 ust. 7, § 3 ust. 4, § 3 ust. 7 zdanie drugie, § 3 ust. 9 lit. b), § 6 ust. 3-5, § 7 ust. 5 i ust. 6, § 8, § 10 ust. 2 § 16 zd. drugie, § 21 lit. f we fragmencie: „jeśli Usługobiorca nie przystąpi do usuwania awarii w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, Usługodawca może wstrzymać dostawę wody lub usunąć awarię odpłatnie, na pisemne zlecenie Usługobiorcy.”, § 26, § 32 ust. 6, § 42, § 43;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I;

IV. zasądza od Gminy Miejskiej w Stroniu Śląskim na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Stroniu Śląskim podjęła uchwałę Nr IX/66/II w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Stronie Śląskie.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), złożył skargę na jej:

- § 2 ust. 1 we fragmencie „pisemny” zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust.4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858 ze zm.) zwanej dalej ustawą;

- § 2 ust. 2 zarzucając istotne naruszenie art. 19 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy;

- § 2 ust. 7 zarzucając istotne naruszenie art. 19 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy;

- § 3 ust. 4 zarzucając istotne naruszenie art. 27 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 z późn. zm.) oraz art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 243 poz. 1623);

- § 3 ust. 7 zdanie 2gie zarzucając istotne naruszenie art. 27 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 z późn. zm.) oraz art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane;

- § 3 ust. 9 lit. b) zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 2, art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy;

- § 6 ust. 3-5 zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 5 i ust. 6 ustawy;

- § 7 ust. 5 i ust. 6 zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 ustawy oraz art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.);

- § 8 zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 ustawy oraz art. 3531 Kodeksu cywilnego;

- § 10 ust. 2 zarzucając istotne naruszenie art. 12 i 13 oraz art. 19 ust. 1 ustawy;

- § 16 zd. 2gie zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy oraz art. 3531 Kodeksu cywilnego;

- § 21 lit. f we fragmencie: Jeśli Usługobiorca nie przystąpi do usuwania awarii w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, Usługodawca może wstrzymać dostawę wody lub usunąć awarię odpłatnie, na pisemne zlecenie Usługobiorcy.” Zarzucając istotne naruszenie art. 7 pkt 6 w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 3a oraz art. 8 ustawy, a także art. 5 ust. 1 i 2 ustawy;

- § 26 zarzucając istotne naruszenie art. 27 ust. 4-6 ustawy oraz § 5 pkt 4, § 16 ust. 4 i 6-8 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, (Dz. U. Nr 127, poz. 886);

- § 32 ust. 6 zarzucając istotne naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy;- § 42 zarzucając istotne naruszenie art. 7, art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), a także § 116, § 118, § 136, § 137, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908);

- § 43 uchwały zarzucając istotne naruszenie art. 7 i 87 Konstytucji i wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda Dolnośląski w pierwszej kolejności wskazał, że z uwagi na fakt, upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień przez ten sąd.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda wskazał, że mocą § 2 ust. 1 powyższej uchwały nałożono na osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci obowiązek złożenia pisemnego wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wprowadzenie takiego obowiązku nie

znajduje jednak żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy, gdyż w art. 15 ust. 4 uregulowano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy 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. Z powyższych unormowań - zdaniem Wojewody - wynika, że pisemna forma wniosku wymagana jest tylko co do wniosku o zawarcie umowy. Wniosek natomiast o przyłączenie do sieci może zostać złożony w dowolnej formie, tak ustnej jak i pisemnej, byleby wyrażał wolę zawarcia przyłączenia nieruchomości do sieci.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy jest aktem prawa miejscowego, a nie aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej. Za nieuzasadnione i godzące w cechę generalności aktu prawa miejscowego uznano więc postanowienia § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały, stanowiące, że „Wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1 ustala Usługodawca”, wywodząc, że niezgodne z prawem jest ograniczenie zakresu zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego usługodawcy, nawet jeżeli aktualnie na terenie Miasta i Gminy Stronie Śląskie usługi te świadczy jedynie jednostka organizacyjna Miasta. Regulamin ma bowiem obejmować wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie danej gminy. Wskazano przy tym, że regulamin ma określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a jako akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym musi odnosić się do wszystkich podmiotów, regulując w ten sam sposób ich sytuację. Rada Miejska jest natomiast upoważniona do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, warunków przyłączania do sieci, technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz sposobu dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, co oznacza, że o ile chce wprowadzić regulacje dotyczące tych zagadnień, to musi dokonać tego w wydawanym regulaminie i nie może scedować upoważnień ustawowych do regulowania zagadnień wymienionych w art. 19 ustawy na inne podmioty, w tym przedsiębiorstwo. Wobec powyższego za niedopuszczalne w realiach niniejszej sprawy uznano dokonanie subdelegacji (na usługodawcę) kompetencji do określenia wzoru wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wskazując, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków nie przewiduje takiej możliwości. Podkreślono także, że umożliwienie przedsiębiorstwu określania wzorów wniosków, umów i innych pism może spowodować, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają.

Kolejno Wojewoda uznał, że poczynione powyżej uwagi należy odnieść także do postanowień § 2 ust. 7 uchwały, w którym wskazano, że warunki techniczne powinny zawierać informacje o rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinna przedłożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Postanowienie to ściśle koresponduje z § 2 ust. 4 uchwały. Zdaniem skarżącego również w tym przypadku Rada dokonała nieprawnej subdelegacji, polegającej na przyznaniu przedsiębiorstwu prawa do określenia rodzaju i zawartości dokumentów jakie winny się znaleźć we wniosku. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - warunki przyłączenia do sieci określone powinny być w regulaminie. Jeśli zatem warunkiem takim ma być dostarczenie konkretnych dokumentów, to ich rodzaj powinien określać regulamin. Zdaniem Wojewody regulacja § 2 ust. 7 niniejszej uchwały również rodzi niebezpieczeństwo zróżnicowania sytuacji odbiorców usług - w zależności od tego, z usług jakiego przedsiębiorstwa korzystają.

W dalszej części skarżący wskazał, że mocą § 3 ust. 4 uchwały nałozono na odbiorcę obowiązek zapewnienia sporządzenia dokumentacji przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane o określonej specjalności oraz wprowadzono unormowanie określające pewien standard sporządzenia dokumentacji. W § 3 ust. 7 zdanie drugie zamieszczono natomiast regulację obligującą osobę wykonującą przyłącze do zlecenia sporządzenia inwentaryzacji geodezyjnej uprawnionej jednostce geodezyjnej. Tymczasem zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287) sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji (ust. 1). Inwestorzy (w tym wypadku osoby wykonujące przyłącze) są obowiązani: 1) uzgadniać usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami; 2) zapewnić wyznaczenie, przez jednostki uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, usytuowania obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, po zakończeniu ich budowy - dokonania geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenia

związanej z tym dokumentacji (ust. 2). Geodezyjne pomiary powykonawcze sieci podziemnego uzbrojenia terenu, układanej w wykopach otwartych, należy wykonać przed ich zakryciem (ust. 3). Mając na względzie powyższe skarżący uznał, że postanowienia § 3 ust. 4 i ust. 7 nie tylko stanowią powtórzenie przepisów ustawy, ale przede wszystkim nie mieszczą się w kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 1 ustawy. Cytowany art. 27 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wskazuje bowiem obowiązki inwestora związane z inwentaryzacją sieci uzbrojenia terenu. Jeżeli zaś chodzi o kwalifikacje osób wykonujących tę dokumentację, to unormowania w tym zakresie znajdują się w rozdziale 2 ustawy - Prawo budowlane. Z kolei termin, w jakim należy dokonać pomiarów powykonawczych sieci podziemnego uzbrojenia terenu, wynika z art. 27 ust. 3 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Kwestionując prawidłowość postanowień § 3 ust. 9 lit. b, mocą których unormowano okoliczności będące dla ustawodawcy podstawą odmowy podpisania umowy, Wojewoda wskazał, że stoi na stanowisku, iż rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do normowania powyższego zagadnienia, gdyż nie leży ono w zakresie ustawowej delegacji art. 19 ust. 2. Wedle bowiem art. 6 ust. 2 ustawy: „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.” Ustawodawca uzależnia zatem zawarcie umowy od spełnienia dwóch warunków: przyłączenia nieruchomości do sieci i złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Jeśli chodzi o przyłączenie do sieci to zgodnie z art. 15 ust. 4 powyższej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Przepis ten wskazuje m. in. na konieczność spełnienia warunków przyłączenia określonych w regulaminie. Zdaniem Wojewody, o ile przesłanki określone przez Radę w § 3 ust. 9 lit. a) mieszczą się w przesłance z art. 15 ust. 4 warunków przyłączenia określonych w regulaminie (warunkiem przyłączenia jest dokonanie odbioru technicznego), o tyle okoliczności z § 3 ust. 9 lit. b) w brzmieniu „Warunkiem podpisania umowy na dostawę wody lub odbiór ścieków jest: [...], b) przez przyszłego Usługobiorcę do odbioru technicznego końcowego inwentaryzacji geodezyjnej wykonywanych rurociągów i innych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz wymaganych protokołów, zaświadczeń, aprobat technicznych oraz atestów” nie mieszczą się w przesłankach z art. 15 ust. 4 ustawy w związku z art. 6 ust. 2.

Odnosnie, określonej w § 3 ust. 9 lit. b inwentaryzacji geodezyjnej Wojewoda, podtrzymał stanowisko, przedstawione już powyżej, odnosnie dokumentacji technicznej.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w § 5-8 Regulaminu Rada Miejska określiła szczegółowo zagadnienia dotyczące umów z odbiorcami usług, okres ich obowiązywania oraz okoliczności ich rozwiązania, a także kwestie związane z odpowiedzialnością cywilnoprawną stron umowy, tymczasem delegacja ustawowa ujęta w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków upoważnia radę gminy do unormowania warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Poza zakresem normowania rady gminy pozostały tym samym inne zagadnienia dotyczące umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków. Skarżący wyjaśnił przy tym, że wspomniane umowy mają charakter cywilnoprawny i podlegają unormowaniom Kodeksu cywilnego z uwzględnieniem szczegółowych wymogów opisanych w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków. Rada gminy wypełniając delegację art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy musi więc uwzględnić ograniczenie w postaci zakresu postanowień, jakie zgodnie z art. 6 ust. 3 powinna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków. Kolejnym ograniczeniem zakresu normowania w drodze uchwały jest wypływająca z art. 3531 Kodeksu Cywilnego zasada swobody umów, która umożliwia stronom (przy zachowaniu określonych ograniczeń) swobodne kształtowanie treści umowy oraz swobodę ich zawierania.

W opinii Wojewody część unormowań Regulaminu uznać można za powtórzenia ustawy, natomiast § 6 ust. 3 stanowi modyfikację art. 6 ust. 6 powyższej ustawy, wskazującego okoliczności, w których zawierana jest umowa z zarządcą lub właścicielem budynku wielolokalowego. Zdaniem skarżącego Rada nie jest uprawniona do stanowienia w tej materii, a nadto nie jest uprawniona do ich modyfikowania w drodze regulaminu. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 6 „Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeżeli:

1) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, przy wszystkich punktach czerpalnych;

2) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą;

3) właściciel lub zarządca rozlicza, zgodnie z art. 26 ust. 3, różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;

4) właściciel lub zarządca na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody;

5) właściciel lub zarządca określa warunki utrzymania wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych oraz warunki pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami;

6) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerywania dostarczania wody do lokalu rozumie się założenie plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;

7) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócania dostaw wody do lokali.

Tymczasem w § 6 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, Usługodawca zawiera umowy o zaopatrzenie w wodą lub odprowadzanie ścieków także z osobami korzystającymi z lokali wskazanymi we wniosku, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

a) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, przy wszystkich punktach czerpalnych,

b) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez Usługodawcę z właścicielem lub zarządcą,

c) właściciel lub zarządca, jako osoba uprawniona, przyjął obowiązek konserwowania, legalizowania i wymiany wszystkich wodomierzy zainstalowanych w lokalach i przy pozostałych punktach czerpalnych w budynku bądź wskazał osoby korzystające z lokali, które będą odpowiedzialne w tym zakresie,

d) właściciel lub zarządca określił warunki pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami,

e) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do poszczególnych lokali i punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócenia dostaw wody do pozostałych lokali,

j) właściciel lub zarządca, przed złożeniem wniosku, poinformował osoby korzystające z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w § 24, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywanie przez Usługodawcę rozliczenie,"

Następnie Wojewoda wskazał, że postanowienia § 6 ust. 4 Regulaminu w brzmieniu: „Wniosek, o którym mowa w ust. 3 zawiera w szczególności: a) wykaz osób korzystających z lokali, w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu przez każdą z tych osób, wraz ze zgodą tych osób na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznymi podpisami, b) oświadczenie wnioskodawcy o zainstalowaniu wodomierzy obejmujących wszystkie punkty czerpalne w budynku, c) oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w § 24, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez Usługodawcę rozliczenie, d) oświadczenie wnioskodawcy, jako osoby uprawnionej, o przyjęciu obowiązku konserwowania, legalizowania i wymiany wszystkich wodomierzy zainstalowanych w lokalach i przy pozostałych punktach czerpalnych w budynku bądź oświadczenie osób korzystających z lokali, które przyjęły odpowiedzialność w tym zakresie, e) informację o warunkach pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, f) propozycje sposobów przerywania dostarczania wody do poszczególnych lokali i punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócenia dostaw wody do pozostałych lokali" w sposób istotny naruszają art. 6 ust. 5 powyższej ustawy. Wyjaśnił przy tym,

że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wymaga wniosku, ale Rada nie jest upoważniona do określenia elementów tego wniosku.

Następnie skarżący wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 5 cyt. ustawy: „Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą”. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 6a ustawy właściciel lub zarządca przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 6, jest obowiązany do poinformowania osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie. Z przepisów tych wynika, że przedsiębiorstwo obligatoryjnie zawiera umowę, jeśli został złożony stosowny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych i zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 6 pkt 1 - 7 ustawy. Oznacza to nakaz zawarcia umowy ilekroć właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych wystąpi do przedsiębiorstwa z takim wnioskiem. Tymczasem w § 6 ust. 5 regulaminu stwierdzono, że : „Usługodawca może zawrzeć umowy w szczególnym przypadku z osobami korzystającymi z lokali, również wtedy, gdy nie są spełnione wszystkie warunki, o których mowa w ust. 3 ”.

Zdaniem Wojewody osoby, z którymi może być zawarta umowa zostały wskazane w regulacji ustawowej, a dokładniej w art. 6 ust. 2, 4, 5, 7 niniejszej ustawy. Wskazał nadto, że § 6 ust. 5 Regulaminu stanowi powtórzenie art. 6 ust. 7 ustawy i odwołuje się do ust. 3, który został podjęty z modyfikacją art. 6 ust. 6 ustawy.

Motywuując w dalszej części zasadność stwierdzenia nieważności § 7 ust. 5 i ust. 6 oraz § 8 regulaminu, Wojewoda wskazał, że w § 7 ust. 5 Rada określiła, że: „W przypadku gdy rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy, a także brak umowy dotyczy lokalu w budynku wielolokalowym, obowiązek zastosowania środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług przez ten lokal, jak i konsekwencje spowodowane niewypełnieniem tego obowiązku, obciążają zarządcę nieruchomości wspólnej. O terminie rozwiązania lub wygaśnięcia umowy z Usługobiorcą lub o braku umowy zarządca nieruchomości wspólnej jest powiadamiany przez Usługodawcę co najmniej 7 dni wcześniej”. W ust. 6 wskazała natomiast, że „Konsekwencją niewypełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 5, może być w szczególności obciążenie zarządcy nieruchomości wspólnej należnością za bezumownie pobraną wodę i odprowadzone ścieki przez korzystających z lokali w wyniku zaprzestania odczytywania przez Usługodawcę wodomierzy lokalowych i powiększenia się różnicy pomiędzy odczytem na wodomierzu głównym a sumą odczytów z wodomierzy lokalowych i pozostałych wodomierzy. W § 8 uchwały zapisano z kolei: „1. Zmiana Usługobiorcy powoduje wygaśnięcie dotychczasowej umowy i wymaga zawarcia nowej umowy. Obowiązek ten ciąży na nowym Usługobiorcy, który wraz z wcześniejszym Usługobiorcą dokonuje protokolarnego odczytu stanu wodomierzy w przejętym budynku lub lokalu, a podpisany protokół dostarcza w ciągu 14 dni do Usługodawcy. 2. Na zarządcy budynku ciąży obowiązek pisemnego powiadomienia Usługodawcy w ciągu 14 dni o zmianie najemcy lokalu.”

Wyjaśnił nadto, że zagadnienie odpowiedzialności za szkody powstałe w związku ze świadczeniem usług wiąże się z wykonywaniem umowy o dostawę wody i odprowadzanie ścieków i odpowiada treści przepisu art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z pkt 1 ww. ustawy tj. „odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy”, w tym warunków świadczenia usług. Stosownie do art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawiera postanowienia dotyczące okresu swego obowiązywania oraz odpowiedzialności za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Zdaniem Wojewody właśnie te postanowienia umowy, odnoszące się do odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, powinny gwarantować dostawcy usług wywiązywanie się przez odbiorcę usług z obowiązków wynikających z umowy. Żądanie wprowadzania regulacji niewynikających wprost z ustawy - w ocenie organu nadzoru - jest sprzeczne z postanowieniem art. 6 ust. 2 ustawy, który zobowiązuje przedsiębiorstwo do zawarcia umowy z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Następnie Wojewoda zauważył, że w ust. 3 art. 6 ustawy prawodawca zawarł katalog elementów koniecznych, które powinna zawierać umowa na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Katalog zawiera minimalny zakres unormowań, które powinna regulować umowa o zaopatrzenie w wodę lub usuwanie ścieków. Używając określenia „w szczególności”, ustawodawca dał wyraz swobodzie zawierania umów. Zdaniem skarżącego, zawierając umowę na dostawę wody lub odprowadzenie ścieków, strony muszą uregulować kwestie określone w art. 6 ust. 3 ustawy. Ustawodawca nie wskazał jednak,

jak mają te kwestie uregulować, pozostawiając to swobodzie stron. Zdaniem skarżącego kwestionowane postanowienia § 7 ust. 5 i ust. 6 i § 8 uchwały naruszają wyrażoną w art. 3531 kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Wynikająca z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy kompetencja dla rady gminy - stanowiąca podstawę do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami - nie może bowiem polegać na jednostronnym narzucaniu treści przyszłych umów.

Następnie skarżący podniósł, że § 10 ust. 2 uchwały, który stanowi, że „Usługodawca przedkłada regularnie raz na pół roku informacje do Burmistrza Stronia Śląskiego o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi - do 15 stycznia po zakończeniu każdego roku kalendarzowego oraz do 15 lipca za 1. półrocze ” podjęty został z przekroczeniem kompetencji zawartej w art. 19 ust. 1 cyt. ustawy, co też stanowi istotne naruszenie prawa. Wyjaśnił przy tym, że obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi został nałożony - mocą art. 12 ust. 5 cyt. ustawy - na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ponadto w art. 13 tej ustawy wskazano, że Minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, określi, w drodze rozporządzenia: 1) wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w tym wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne, organoleptyczne, 2) sposób oceny przydatności wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 3) minimalną częstotliwość i miejsca pobierania do badania próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 4) zakres badania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 5) program monitoringu jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 6) sposób nadzoru nad materiałami i wyrobami stosowanymi w procesach uzdatniania i dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 7) sposób nadzoru nad laboratoriami wykonującymi badania jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 8) sposób informowania konsumentów o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, 9) sposób postępowania przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przypadku, gdy woda przeznaczona do spożycia przez ludzi nie spełnia wymagań jakościowych - biorąc pod uwagę bezpieczeństwo i zdrowie ludzi. Skarżący wskazał przy tym, że obecnie sposób informowania konsumentów o jakości wody został określony w § 20 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61 poz. 417 ze zm.).

W kwestii zaś obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 22 Konstytucji „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.” Nałożenie zatem na przedsiębiorcę obowiązków może mieć miejsce tylko w drodze ustawy bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodatkowo skarżący wskazał, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z treścią art. 18e ust. 1 jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem. Natomiast art. 18 pkt 4 ustawy stanowi, że zezwolenie powinno określać w szczególności: wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Po myśli natomiast art. 5 ust. 1a ustawy „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody”, a przepis ten koresponduje z art. 12 ustawy, który wskazuje, że nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Kolejno Wojewoda zarzucił, że § 16 zd. 2gie w brzmieniu „Do czasu poinformowania Usługodawcy, Usługobiorca pomimo wygaśnięcia umowy, ponosi odpowiedzialność za należności powstałe ze świadczenia usług przez Usługodawcę.” podjęty został bez upoważnienia ustawowego. Wyjaśnił przy tym, że postanowienia odnośnie odpowiedzialności za zaniechanie poinformowania usługodawcy o zmianach własnościowych dotyczących nieruchomości powinny znaleźć się w umowie pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą, a nie regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Następnie skarżący zakwestionował prawidłowość regulacji § 21 lit. f we fragmencie „Jeśli Usługobiorca nie przystąpi do usuwania awarii w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, Usługodawca może wstrzymać dostawę wody lub usunąć awarię odpłatnie, na pisemne zlecenie Usługobiorcy.” Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia istotnie naruszają art. 7 pkt 6 ustawy, który stanowi, że: „Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu: (...) 6) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi”. Z przepisu tego wynika więc, że przedsiębiorstwo jest uprawnione do usunięcia awarii przyłącza tylko o tyle, o ile takie postanowienie zawarto w umowie. Ponadto w art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawodawca wskazał na konieczność

uregulowania w umowie warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2 ustawy jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym łącznie. W ocenie zatem Wojewody kwestie związane z ewentualną możliwością usuwania awarii przez przedsiębiorstwo podlegają regulacji zawartej w umowie. Zakres odpowiedzialności stron determinuje przy tym również art. 5 ust. 1 ustawy, wedle którego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Zarówno ten przepis, jak i cytowany wcześniej art. 5 ust. 2 ustawy wiążą odpowiedzialność stron z faktem posiadania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

W kwestii zaś możliwość odcięcia wody, skarżący wskazał, że ustawodawca w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stworzył zamknięty katalog sytuacji, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, a rada gminy nie może mocą swojej uchwały rozszerzać go na inne sytuacje nieprzewidziane przez ustawodawcę.

Postanowieniom § 26 uchwały w brzmieniu: „1. Ilość odprowadzonych ścieków deszczowych ustala się jako iloczyn powierzchni, z której ścieki spływają i średniej rocznej wysokości opadu równej 850 mm. 2. Ilość odprowadzanych wód drenazowych ustala się tak, jak ilość wód deszczowych z powierzchni objętej drenażem.”, Wojewoda zarzucił, że istotnie naruszają art. 27 pkt 4-6 ustawy, oraz § 5 pkt 4 oraz § 16 ust. 4-6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru i wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Uzasadniający powyższe wskazał, że zgodnie z art. 27 pkt 5 ustawy „W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie”. Po myśli natomiast powyższego rozporządzenia: „Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają (...) pkt 4) cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni”.

Zdaniem Wojewody jeżeli ścieki opadowe odprowadzane są z powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni (§ 26 ust. 1 uchwały), to dla ustalenia ceny za odprowadzenie tych ścieków miarą jest jednostka miary tej powierzchni, a odbiorca usług obciążony jest na podstawie taryfy opłatą stanowiącą iloczyn opłaty za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej i rzeczywistej miary tej powierzchni. Tym samym ilość ścieków nie wpływa na wysokość ceny za odprowadzone ścieki. Wyjaśnił przy tym, że zasady ustalania ilości ścieków zostały określone w art. 27 ust. 4-6 ustawy oraz § 16 ust. 4 i ust. 6-8 rozporządzenia, jednak nie dotyczą odprowadzania ścieków z powierzchni o trwałej nawierzchni z wyżej wskazanych powodów. Rada gminy nie jest natomiast upoważniona do określenia sposobu ustalania ilości ścieków w drodze regulaminu, w szczególności poprzez wprowadzanie normatywów.

Następnie skarżący wskazał, że postanowienia § 32 ust. 6 niniejszej uchwały brzmieniu: „O terminach obciążenia opłatą o której mowa w ust. 4 i 5, decyduje Usługodawca. ” są sprzeczne z dyspozycją normy prawnej zawartej w przepisie art. 6 ust. 3 pkt 2 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którą umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług zawiera w szczególności postanowienia dotyczące sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń. Zdaniem organu to umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, a postanowienia § 32 ust. 6 uchwały powinny znaleźć się w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Zastrzeżenie formy umownej dla uregulowania określonych w ustawie kwestii wyłącza natomiast możliwość zamieszczenia jednostronnych postanowień z tego zakresu w akcie administracyjnym. Skoro zatem rada gminy nie jest uprawniona do regulowania kwestii terminów rozliczeń stron umowy, to tym bardziej nie może przekazać kompetencji w tym zakresie przedsiębiorstwu.

Wojewoda Dolnośląski wniósł też o stwierdzenie nieważności § 42 przedmiotowej uchwały, który stanowi, że „Uprawnieni przedstawiciele Usługodawcy mają prawo wstępu na teren nieruchomości

ub do pomieszczeń każdego, kto korzysta z jego usług lub posiada jego urządzenia, w celu przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub innych wodomierzy, dokonania odczytu ich wskazań, dokonania badań i pomiarów, przeprowadzenia przeglądów i napraw, demontażu urządzeń posiadanych przez Usługodawcę, odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu, usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, skontrolowania ujęć własnych Usługobiorcy i instalacji z nich zasilanych, a także sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci. " W tym kontekście skarżący wskazał, że przypadki, kiedy pracownicy przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego mają prawo wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń odbiorcy określa enumeratywnie art. 7 ustawy, zgodnie z którym „Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu:

- 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego,
- 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów,
- 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo,
- 4) sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci,
- 5) odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu
- 6) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi”.

Wyjaśnił nadto, że nieruchomości oraz instalacje wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy stanowią własność odbiorców usług i w ramach art. 140 Kodeksu cywilnego mogą oni rozporządzać swoją własnością w granicach wyznaczonych w tym przepisie. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”. Tym samym - zdaniem skarżącego - nie można ograniczać prawa własności w drodze aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym okoliczności, w których odbiorca jest zobowiązany umożliwić przedsiębiorstwu wstęp na teren nieruchomości wynikać mogą wyłącznie z art. 7 ustawy, a rada gminy nie może określać dodatkowych w drodze regulaminu. Zdaniem Wojewody w niniejszym przypadku Rada dokonała także modyfikacji kręgu osób zobowiązanych do umożliwienia wstępu pracownikom przedsiębiorstwa. Artykuł 7 ustawy nakłada bowiem taki obowiązek na osoby wymienione w art. 6 ust. 2 i 4-7, tymczasem Rada nałożyła taki obowiązek na osoby korzystające z usług przedsiębiorstwa lub posiadające jego urządzenia.

Ponadto Wojewoda wskazał, że § 42 przedmiotowej uchwały, modyfikując w sposób istotny postanowienia art. 7 ustawy, narusza także zasady techniki prawodawczej przez co może prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Wreszcie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 43 niniejszej uchwały, który stanowi, że „W sprawach nieobjętych niniejszym Regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 12, poz. 747) wraz przepisami wykonawczymi wydawanymi na podstawie Ustawy ”, wywodząc, że narusza on określoną w Konstytucji hierarchię źródeł prawa określoną w art. 87 Konstytucji. W tym kontekście skarżący podniósł, że zastrzeżenie w powyższym przepisie uchwały, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawa, jest niezgodne z postanowieniami Konstytucji, gdyż przepis ten w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny.

Ponadto Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż wszelkie działania podejmowane przez organy gminy muszą mieć swoją podstawę w przepisach prawa i być podejmowane tylko w jego granicach. I tak, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne oraz odbiorcy świadczonych przez nie usług mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa, zawartych nie tylko w akcie wydanym przez radę gminy

lecz także w aktach prawnych wyższego rzędu - Konstytucji czy też ustawach i rozporządzeniach. Za bezprzedmiotowe zatem uznał Wojewoda postanowienia § 43 uchwały określające zakres stosowania przepisów prawa w przedmiocie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, wskazując, że akt prawa miejscowego nie może stanowić podstawy obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Stroniu Śląskim wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wyjaśniła, że niezachowanie formy pisemnej wniosku o wydanie warunków przyłączenia może skutkować błędami w wydanych warunkach technicznych przyłączenia z winy wnioskodawcy, a to może przełożyć się na błędy w projekcie technicznym, a następnie źle zrealizowaną inwestycję. Konsekwencją tego mogą być późniejsze spory pomiędzy wnioskodawcą a Zakładem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. (zwanym dalej ZWiK) w zakresie odpowiedzialności materialnej za błędnie wykonany projekt techniczny i źle zrealizowaną inwestycję, także w sytuacji podania przez wnioskodawcę w ustnym wniosku nieprawidłowych informacji. Forma pisemna wniosku powinna być więc tu zachowana, analogicznie jak forma pisemna wniosku do Starostwa Powiatowego, aby w przypadku źle przebiegającego procesu budowlanego mógł pozostać ślad i być wskazany powód oraz winny. Podkreśliła także, że brzmienie § 2 ust. 2 uchwały jest identyczne, jak § 8 ust. 2 regulaminu w uchwale Rady Miejskiej Nr XXXVII/329/06 z dnia 30 stycznia 2006 r. obowiązującego ZWiK do dnia 30 czerwca 2011 r., czyli do dnia przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego i nie był on wcześniej kwestionowany przez Wojewodę.

Organ wyjaśnił także, że ustalenie wzoru wniosku zostało nałożone w regulaminie na usługodawcę jako obowiązek, a nie jako prawo. Miało to być ułatwieniem dla potencjalnych usługobiorców, którzy przychodząc do ZWiK-u pytają, co mają zawrzeć we wniosku. Dalej organ wskazał, że zakres informacji, które powinien zawierać wniosek został narzucony osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci w § 2 ust. 1 niezakwestionowanym przez organ nadzorczy, a z regulacji tej nie wynika w żaden sposób, że musi ona być stosowana przez osoby ubiegające się o przyłączenie. Mogą one stosować własne wzory wniosków, byleby zawierały informacje określone w niezakwestionowanym przez organ nadzorczy § 2 ust. 1. Zdaniem organu niniejsza regulacja nie spowoduje więc, że odbiorcy będą traktowani w różny sposób przez różne przedsiębiorstwa wodociągowe, a nadto w żaden sposób nie ogranicza zastosowania regulaminu tylko i wyłącznie do jednego usługodawcy.

Dalej wskazano, że także brzmienie § 2 ust. 7 jest identyczne, jak § 8 ust. 7 regulaminu w uchwale Rady Miejskiej Nr XXXVII/329/06, który nie był wcześniej kwestionowany. Podkreślono przy tym, że informacje o rodzaju i zawartości dokumentów w wydawanych warunkach technicznych wynikają z obowiązujących przepisów m.in. prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i są pomocne dla wnioskodawcy, projektanta i wykonawcy sieci i przyłączy. Powinny być zatem przekazywane przez ZWiK jako podmiot kompetentny w tym zakresie.

Następnie organ wyjaśnił, że także brzmienie § 3 ust. 4 jak i § 3 ust. 7 jest identyczne, jak obowiązujące uprzednio postanowienia odpowiednio - § 9 ust. 4 i § 9 ust. 7 regulaminu, które nie były kwestionowane przez Wojewodę. Dodał przy tym, że dla odbiorców dużym udogodnieniem jest ukształtowanie niniejszych kwestii w regulaminie.

Dalej organ gminy wskazał, że również brzmienie § 3 ust. 9 lit. b) jest identyczne, jak § 9 ust. 9 lit. b) regulaminu z dnia 30 stycznia 2006 r., który nie był kwestionowany przez organ nadzorczy. Nadmieniał także, że w jego ocenie przeprowadzony przez Wojewodę w skardze wywód jest nieprawidłowy, gdyż unormowanie zawarte w § 9 ust. 9 lit. b) regulaminu leży w zakresie ustawowej delegacji art. 19 ust. 2 pkt. 2, 4 i 6. Poza tym zakwestionowane postanowienie stanowi rozszerzenie regulacji zawartej w § 3 ust. 9 lit. a) uznanego przez Wojewodę jako mieszczącego się w przesłance z art. 15 ust. 4 warunków przyłączenia. Wyjaśnił przy tym, że niemożliwe jest dokonanie odbioru technicznego końcowego bez przedstawienia do wglądu inwentaryzacji geodezyjnej ułożonych rurociągów oraz innych dokumentów wymaganych prawem od uczestnika procesu budowlanego. Wskazał nadto, że ZWiK nie powtarza tu żadnych przepisów zawartych w innych aktach prawnych, tylko wymaga przedstawienia dokumentów wymaganych prawem, aby móc dokonać oceny technicznej urządzenia, gdyż żadna inna instytucja nie kontroluje, czy została sporządzona inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza dla urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, budowanych jako odrębne obiekty, choć Prawo geodezyjne obowiązek inwentaryzacji narzuca. Żadna inna

instytucja nie sprawdza też wymaganych protokołów, czy też aprobat technicznych i atestów dopuszczających wbudowane materiały do kontaktu z wodą pitną. Przyjęcie do eksploatacji przyłącza bądź urządzenia wodociągowego lub kanalizacyjnego bez wymienionych powyżej dokumentów może natomiast powodować szkodę po stronie ZWiK-u i usługobiorców.

Kolejno organ wskazał, że także brzmienie zakwestionowanego § 6 ust. 3-5 jest identyczne, jak § 12 ust. 3-5 regulaminu z dnia 30 stycznia 2006 r., który nie był kwestionowany. Wyjaśnił przy tym, że art. 19 ust. 2 pkt. 2 ustawy stanowi delegację pozwalającą na rozszerzenie w sposób szczegółowy tych ogólnych warunków określonych w art. 6 ust. 6 ustawy. Z tego też względu § 6 ust. 3 nie stanowi modyfikacji postanowień ustawowych, gdyż nie wypacza ich treści, a jedynie je uszczegóławia. Ponadto organ uznał, że również powyższy przepis ustawy stanowi upoważnienie do określenia w § 6 ust. 4 uchwały elementów wniosku zarządcy lub właściciela budynku wielolokalowego. Wyjaśnił także, że § 6 ust. 5 regulaminu nie stanowi powtórzenia art. 6 ust. 7 ustawy, a „uszczegółowienie ważne dla odbiorców czytających regulamin”.

Odnosząc się do kwestii uchybień zawartych w § 7 ust. 5-6 oraz § 8 organ gminy, wyjaśnił, że brzmienie § 7 ust. 5-6 jest identyczne, jak § 13 ust. 5-6 obowiązującego uprzednio regulaminu, który nie był kwestionowany. Wskazał nadto, że postanowienia wskazanych regulacji chronią interes ZWiK-u i wszystkich jego odbiorców, a nie właściciela budynku wielolokalowego. Nie muszą być więc przyjęte przez drugą stronę, a ZWiK nie będzie mógł odmówić podpisania umowy. Podobną argumentację organ przedstawił także względem kwestionowanego przez Wojewodę §16 niniejszej uchwały.

Następnie organ wyjaśnił, że zakwestionowany § 10 ust. 2 brzmi bardzo podobnie, jak 18 ust. 2 regulaminu z dnia 30 stycznia 2006 r., który także nie był uprzednio kwestionowany. Ponadto w opinii Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim można było nałożyć na ZWiK obowiązek przedkładania regularnie Burmistrzowi informacji o jakości wody przeznaczonej do spożycia i nie stanowi to ograniczenia wolności gospodarczej, choć brak jest wyraźnej delegacji do stanowienia w tej kwestii w art. 19 ust. 2 cyt. ustawy.

Odnosząc się do zarzutu zakwestionowania § 21 lit. f we fragmencie „jeśli Usługobiorca nie przystąpi do usuwania awarii w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, Usługodawca może wstrzymać dostawę wody lub usunąć awarię odpłatnie, na pisemne zlecenie Usługobiorcy” organ wskazał, że postanowienie takie może być zawarte tylko w umowie, a regulamin określa zasady, a zatem również ramy stosunku prawnego (umowy) dotyczące obrotu gospodarczego pomiędzy odbiorcą usług, a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym.

Dalej organ stanowiący gminy wyjaśnił, że brzmienie § 26 jest identyczne, jak obowiązującego uprzednio § 35 regulaminu, który nie był kwestionowany. Ponadto podkreślił, że postanowienie to miało na celu ułatwienie ZWiK-u dokonania rozliczeń w przypadku okresowego odprowadzania przez usługobiorcę ścieków deszczowych do kanalizacji sanitarnej (rozdzielczej).

Kolejno organ wskazał, że także brzmienie § 32 ust. 6 jest identyczne, jak § 41 ust. 6 regulaminu z dnia 30 stycznia 2006 r., który nie został zakwestionowany. Wyjaśnił także, że ZWiK jest na terenie Gminy podmiotem prowadzącym gospodarkę wodno-ściekową i przygotowuje wzory umów i proponuje ich zawarcie odbiorcom, wskazując w tychże umowach określone terminy (w tym terminy płatności). W istocie zatem ustala przy biernej akceptacji odbiorcy warunki płatności. Podkreślił także, że zapisy te zawarte są w umowie dobrowolnie zawartej między stronami.

Zdaniem organu także brzmienie § 42 jest identyczne, jak obowiązującego uprzednio § 53 regulaminu. Nie zgodził się przy tym, że zaskarżony regulamin w powyższym przepisie określił dodatkowe okoliczności wykraczające poza te wymienione w art. 7 ustawy, w których odbiorca jest zobowiązany umożliwić przedsiębiorstwu wstęp na teren nieruchomości i wyjaśnił, że dodana jedynie została okoliczność dotycząca skontrolowania ujęć własnych usługobiorcy, która wynika z kontroli wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych (m.in. tzw. wodomierzy własnych mierzących ilość wody z ujęć własnych usługobiorcy) oraz sprawdzenia ilości ścieków (także tych wynikających z ujęć własnych usługobiorcy), a te są wymienione w art. 7 ustawy. Zdaniem organu użycie innych słów niż te w ustawie w celu przybliżenia tych okoliczności odbiorcom i pracownikom ZWiK-u nie powinno być traktowane jako istotne naruszenie ustawy w związku z art. 7 i 94 Konstytucji RP. Za niezrozumiałą uznał nadto zarzut jakoby Rada modyfikowała krąg osób zobowiązanych do umożliwienia wstępu pracownikom przedsiębiorstwa. Odnosząc się z kolei do określonego w regulaminie zdania „na teren nieruchomości lub do pomieszczeń każdego, kto korzysta z usług” wskazano, że zostało ono bezpośrednio zaczerpnięte z regulaminu

opracowanego przez Izbę Gospodarczą „Wodociągi Polskie” udostępnionego przedsiębiorstwom wodociągowym jako wzór do wykorzystania.

W kwestii zaś nieprawidłowości regulacji § 43 wskazano, że jego brzmienie jest identyczne, jak obowiązującego uprzednio § 54 regulaminu, który nie był kwestionowany. Organ dodał jednak przy tym, że treść § 43 regulaminu stanowi wierną kopię § 48 regulaminu opracowanego przez Izbę Gospodarczą „Wodociągi Polskie”. Zakwestionował także twierdzenie Wojewody jakoby postanowienie to naruszało określoną w Konstytucji hierarchię źródeł prawa, wywodząc, że w przedmiotowym przepisie Rada Miejska miała na celu wskazanie, iż członkowie wspólnoty samorządowej (m.in. osoby fizyczne czy też przedsiębiorcy) w sprawach nieuregulowanych w regulaminie stosować muszą przepisy powszechnie obowiązujące, o czym, mimo istnienia domniemania prawnego, w tym zakresie większość obywateli nie wie. Ma zatem charakter informacyjny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad techniki prawodawczej Rada Miejska w Stroniu Śląskim wskazała, że istotnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Podkreśliła jednak, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt II OSK 1077/09, że nie każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa, a nie bez znaczenia pozostaje przy tym ilość tych powtórzeń, ich charakter oraz istota. W przekonaniu Rady Miejskiej Wojewoda Dolnośląski bez dogłębnej analizy, opierając się jedynie na skróconych wyciągach wyroków, stwierdził niedopuszczalność powtórzeń zawartych w zaskarżonych uregulowaniach aktu prawa miejscowego. Zdaniem organu zawarte w regulaminie powtórzenia nie mają wpływu na dokonanie interpretacji woli ustawodawcy, nie są również dezinformujące, a jedynie mają na celu przybliżenie zapisów ustaw do obywatela w praktycznym stosowaniu prawa. Wskazanie natomiast w akcie prawa miejscowego uregulowań ustawowych zawartych w różnych ustawach (zebranie ich w jednej miejscu dotyczącym jednej materii), „bez wypatwienia” ich charakteru i bez możliwości innej interpretacji, niż ta, na którą wskazał ustawodawca, w przekonaniu Rady Miejskiej jest dopuszczalne i w znacznym stopniu ułatwia stosowanie prawa.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 20 marca 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje zarzuty i wnioski zawarte w skardze, a pełnomocnik Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim wniósł jak w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Według art. 1 §1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn.zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 powołanej ustawy).

W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy - nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Sąd rozpoznając skargę na uchwałę gminy, w razie jej uwzględnienia, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił jednak rodzaju naruszenia

prawa. Zauważyć zatem należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń prawa jakie mogą być wywołane przez ustanowienie tych aktów. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (po. art. 91 ustawy). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w orzecznictwie sądowym, gdzie za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79).

Przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 27 czerwca 2011 r. Nr IX/66/11 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858).

Z przywołanego w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje stanowiące w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Rada może zatem skorzystać z omawianego uprawnienia wyłącznie, gdy inne normy prawa powszechnie obowiązującego wyrażone w ustawach przyznają jej kompetencje do regulacji materii określonej tymi przepisami.

Takie uprawnienie stwarza dla rady gminy przepis art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym dostarczaniu wody i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, zgodnie z którym rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W przepisie tym ustawodawca jasno określił również, że przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zważyć zatem należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Po myśli art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm). 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. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi a także zasady ochrony interesów odbiorców usług z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów (art. 1).

Przepis art. 19 przywołanej ustawy zawiera zaś upoważnienie dla rady gminy uchwalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, w którym powinny być określone prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo- kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo- kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej 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.

Zawarte w przywołanym przepisie upoważnienie jest upoważnieniem określającym materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Upoważnienie to nie daje więc radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż wymienione w przytoczonym przepisie.

Treść powołanych przepisów interpretowana w sposób wynikający z klasycznych reguł wykładni pozwala uznać, że zawarta w nich delegacja prawodawcza nie upoważnia rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków zastrzeżenia, że warunki techniczne powinny zawierać także informacje o rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinna przedłożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Sąd podziela ocenę organu nadzoru i zarzuty odnoszące się do zapisu § 2 ust. 7 zaskarżonej uchwały, że warunki techniczne, a w tym rodzaje dokumentów powinny być określone w regulaminie, a nadto, że rodzaje dokumentów wymaganych przy wniosku o przyłączenie do sieci mogą być określone również w innych przepisach obowiązujących.

W istniejących w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały warunkach prawnych, w tym ukształtowanych m.in. treścią art. 19 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy zawarte w § 3 ust. 4 i ust. 7 zdanie drugie kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały. Na akceptację zasługują twierdzenia Wojewody Dolnośląskiego o braku kompetencji do regulowania kwestii określonych w powołanych zapisach przez radę gminy oraz o szczegółowym uregulowaniu tej materii w ustawach: Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz Prawo budowlane, wcześniej powoływanych.

Za przekroczenie zakresu delegacji ustawowej – jak zasadnie zarzuca w skardze Wojewoda Dolnośląski – należy również uznać regulację zawartą w § 3 ust. 9 lit. b zaskarżonej uchwały, bowiem rada gminy nie dysponuje upoważnieniem do określania warunków podpisania umowy na dostawę wody lub odbiór ścieków. Natomiast do określonej w tym zapisie inwentaryzacji geodezyjnej odnosić należy postanowienia zawarte w art. 27 powoływanej poprzednio ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W ocenie Sądu trafne są również zarzuty skargi dotyczące treści zapisów § 5 - § 8 przedmiotowego regulaminu, w których Rada Miejska Stronie Śląskie zamieściła regulacje dotyczące umów z odbiorcami usług, w tym okoliczności dotyczące ich rozwiązania, a także kwestie związane z odpowiedzialnością cywilnoprawną.

W tym kontekście istotne jest przede wszystkim, że z uregulowań przyjętych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika, iż wolą ustawodawcy było pozostawienie wielu kwestii, jakie mogą pojawić się w relacjach pomiędzy przedsiębiorstwem jako dostawcą usług wodno-kanalizacyjnych, a odbiorcą tych usług do rozstrzygnięcia w drodze wspólnych

ustaleń pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego, których konsekwencją będą odpowiednio uregulowane warunki umowne.

Z tych względów kwestionowane przez organ nadzoru zapisy § 5 - § 8 zaskarżonej uchwały stanowią – w ocenie Sądu – niedozwoloną ingerencję lokalnego prawodawcy w sferę, w zakresie której ustawodawca – zgodnie z art. 353¹ kc – zagwarantował stronom umowy o świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych swobodę formułowania ustaleń umownych.

Wobec obowiązującej regulacji ustawowej w tym przede wszystkim treści art. 6 ust. 5 i ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należy uznać rację skarżącego organu, zarzucającego, że zapis § 6 ust. 3 w sposób niedozwolony modyfikuje art. 6 ust. 6 powołanej wyżej ustawy, odnoszący się do umowy z zarządcą lub właścicielem budynku wielorodzinnego oraz, że zapis § 6 ust. 4 regulamin, stanowiący o wniosku o zawarcie umowy z określonymi osobami korzystającymi z lokali w budynku wielorodzinnym w sposób istotny narusza art. 6 ust. 5 wskazywanej powyżej ustawy, a ponadto, że zapis § 6 ust. 5 zaskarżonego regulaminu stanowi powtórzenie art. 6 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a jednocześnie odwołuje się do § 6 ust. 3, stanowiącego niedozwoloną modyfikację art. 6 ust. 6 wskazanej ustawy.

Sąd podziela również wszystkie zarzuty formułowane w skardze w odniesieniu do zapisów zawartych w § 7 ust. 5 i ust. 6 oraz w § 8 zaskarżonego regulaminu, uznanych przez organ nadzoru za sprzeczne z postanowieniami art. 6 ust. 2 powoływanej wcześniej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i jednocześnie naruszające zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ kc.

Zdaniem Sądu prawidłowe jest twierdzenie Wojewody Dolnośląskiego, że wynikająca z art. 19 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy kompetencja rady gminy do określenia szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami nie może polegać na jednostronnym narzucaniu treści umów, które mogą być zawierane w przyszłości.

W obowiązujących warunkach prawnych na akceptację zasługują również argumenty skarżącego organu nadzoru uzasadniające zawarty w skardze wniosek kasacyjny w zakresie zapisu § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały, stanowiący o obowiązku usługodawcy przedkładania regularnie raz na pół roku (do 15 lipca za pierwsze półrocze i do 15 stycznia po zakończeniu każdego roku kalendarzowego) Burmistrzowi Stronia Śląskiego informacji o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Zdaniem Sądu uzasadnione są twierdzenia Wojewody Dolnośląskiego o podjęciu tego ustalenia w regulaminie z przekroczeniem zakresu kompetencji organu uchwałodawczego wynikającego z art. 19 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy, a poprzez to o istotnym naruszeniu prawa. Prawidłowo też – zdaniem Sądu – organ nadzoru kwestionując zapis § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały wskazuje na ustawową powinność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5 przedmiotowej ustawy) oraz odwołuje się do treści § 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61, poz. 417 z późn. zm.).

Istotne jest również podkreślenie Wojewody Dolnośląskiego, że ustawodawca upoważnia organ wykonawczy gminy do sprawowania kontroli w zakresie zgodności wykonywanej działalności z zezwoleniem, wskazując jednocześnie, że zezwolenie powinno określać w szczególności wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Przedsiębiorstwo jest również ustawowo (art. 5 ust. 1a przedmiotowej ustawy) zobligowane do prowadzenia wewnętrznej regularnej kontroli jakości wody, nad którą nadzór sprawują organy Powiatowej Inspekcji Sanitarnej.

Zdaniem Sądu zasadnie też w kontekście zapisu § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski zwraca uwagę na konstytucyjnie gwarantowaną swobodę działalności gospodarczej i możliwości nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków tylko poprzez ustawę, albo na podstawie upoważnienia ustawowego.

Na uwzględnienie zasługiwał także zarzut dotyczący braku podstawy prawnej dla zapisu zawartego w § 16 zd. drugie zaskarżonej uchwały, stanowiącym o odpowiedzialności usługobiorcy za należności wynikające ze świadczenia usług przez usługodawcę pomimo wygaśnięcia umowy. Prawidłowo organ nadzoru wskazuje, że kwestie te powinny być określone w umowie o świadczenie przedmiotowych usług, a nie w regulaminie.

Na uwzględnienie zasługiwał również – zdaniem Sądu - wniosek kasacyjny odnoszący się do regulacji § 21 lit. f we fragmencie „jeśli Usługobiorca nie przystąpi do usuwania awarii w ciągu 5 godzin od jej wystąpienia, usługodawca może wstrzymać dostawę wody lub usunąć awarię odpłatnie na pisemne zlecenie usługobiorcy”. Sąd podziela zarzuty skarżącego organu, że postanowienie przyjęte w regulaminie narusza art. 7 pkt 6 oraz art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Prawdłowo też organ nadzoru zwraca uwagę na powinność odbiorcy usług zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz na potrzebę umownego uregulowania kwestii usuwania awarii przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, mimo że jest ono ustawowo zobowiązane do zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody o odpowiednich parametrach jakościowych i ilościowych oraz odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny.

Ponadto prawidłowe jest wskazanie, że wobec określenia w art. 8 ust. 1 przedmiotowej ustawy katalogu sytuacji, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, rada gminy nie może rozszerzać tego upoważnienia na sytuacje inne niż określone przez ustawodawcę.

Sąd uwzględnił również zawarte w skardze zarzuty dotyczące regulacji przyjętej w § 26 zaskarżonej uchwały, dzieląc argumentację Wojewody Dolnośląskiego, że rada gminy nie jest upoważniona do określania w regulaminie sposobu ustalania ilości ścieków, których nie dotyczą zasady zawarte w art. 27 ust. 4-6 powoływanej ustawy oraz § 16 ust. 4 i ust. 6-8 powoływanego wcześniej rozporządzenia w sprawie określenia taryf, wzoru i wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zasadnie też organ nadzoru podkreśla, że w istniejącym stanie prawnym rada gminy nie dysponuje upoważnieniem od wprowadzania normatywów w zakresie ustalania ilości ścieków.

Sąd zaakceptował również zarzuty Wojewody Dolnośląskiego kwestionujące zgodność z prawem zapisu § 32 ust. 6 zaskarżonej uchwały, przyznającego Usługodawcy prawo do decydowania o terminach obciążania opłatą za odprowadzanie ścieków opadowych i drenażowych przez systemie kanalizacji rozdzielczej. Prawdłowe są twierdzenia organu nadzoru, że ustalenia z tym przedmiocie powinny być zawarte w umowie o świadczenie usług, a ani rada gminy, ani tym bardziej przedsiębiorstwo nie są upoważnione do regulowania kwestii terminów, w jakich powinny następować rozliczenia stron.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał także wniosek kasacyjny odnoszący się do zapisu § 42 przedmiotowego regulaminu określającego osoby i cel, w jakim dysponują one prawem wstępu na teren nieruchomości lub obiektu budowlanego należącego do osób ustawowo wskazanych. Rację ma organ nadzoru, zarzucający, że prawa własności, pozostającego pod ochroną konstytucyjną nie można ograniczać zapisem aktu prawa miejscowego, tym bardziej, że sytuacje, w których odbiorca usług jest zobowiązany do umożliwienia przedsiębiorstwu wstępu na teren nieruchomości zostały określone w art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W tych okolicznościach zasadnie Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że kwestionowany zapis modyfikując treść wskazanego powyżej przepisu ustawowego narusza także zasady techniki prawodawczej, zawarte w załączniku do rozporządzenia z dnia 20 marca 2002 r.

Sąd uznał za uzasadnione zarzuty sformułowane w skardze w odniesieniu do zapisu § 43 zaskarżonej uchwały jako naruszającego określoną w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchię źródeł prawa i modyfikującego w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Wobec konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) słuszna jest konstatacja Wojewody Dolnośląskiego o bezprzedmiotowości tego zapisu regulaminowego, określającego zakres stosowania przepisów prawa w przedmiocie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z tego względu, że akt prawa miejscowego nie może stanowić podstawy obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu.

Przedstawione powyżej naruszenia prawa, uznane przez Sąd za istotne obligowały do wyeliminowania zaskarżonego aktu w określonym w wyroku zakresie z obrotu prawnego. Zważyć dodatkowo należy, że Rada Miejska w Stroniu Śląskim naruszyła nie tylko regulacje ustawowe, ale również przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem organy gminy podejmując akt prawa miejscowego muszą bezwzględnie kierować się wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym,

działając na jego podstawie i w jego granicach (por. art. 94 Konstytucji RP). Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi istotne naruszenie prawa, które w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części.

Sąd nie podzielił natomiast stanowiska Wojewody Dolnośląskiego, kwestionującego zgodność z prawem zapisu § 2 ust. 1 we fragmencie „pisemny”, które to określenie odnosi się do wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, składanego usługodawcy przez osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci.

W ocenie Sądu – kierującego się regułami wykładni systemowej i funkcjonalnej zapis regulaminu we wskazanym fragmencie nie spełnia kryteriów istotnego naruszenia prawa. Forma pisemna jest formą powszechnie stosowaną w relacjach prywatnych i gospodarczych przy składaniu jednostronnych czy dwustronnych oświadczeń woli.

Poprzez swoją czytelność ułatwia zinterpretowanie woli i intencji osoby, która w takiej formie dokonuje określonej czynności. Jest też ustalona zwyczajowo i postrzegana jako bardziej „wiarygodna” ze względu na pisemne udokumentowanie. Przyjmując taką ocenę Sąd nie uwzględnił wniosku kasacyjnego w opisanym powyżej zakresie.

Ponadto Sąd nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym rada gminy postanowiła, że wzór wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ustala Usługodawca.

W uznaniu Sądu przedstawiona w uzasadnieniu skargi argumentacja organu nadzoru w tym zakresie nie jest trafna, a przyjętego we wskazanym zapisie regulaminu postanowienia nie można traktować jako faktycznego scedowania obowiązków organu uchwałodawczego na przedsiębiorstwo. Zdaniem Sądu opracowanie formularza jakim jest wzór wniosku o świadczenie przedmiotowych usług nie stanowi elementu trybu zawierania umów ani jej szczegółowych warunków, o których mowa w przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, określającym zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ponadto – w ocenie Sądu – przedsiębiorstwo jako podmiot świadczący określone usługi w konkretnych warunkach faktycznych wydaje się być jednostką właściwą i najlepiej zorientowaną co do danych, które powinny być zawarte we wniosku o świadczenie usług.

Zarzucane w skardze jako skutek przyjętego w § 2 ust. 2 ustalenia ewentualne zróżnicowanie sytuacji odbiorców w przypadku oferowania usług przez kilka przedsiębiorstw i opracowania przez nie różnych wzorów wniosku może jedynie – zdaniem Sądu – umożliwić potencjalnym usługobiorcom wybór korzystniejszego dla nich czy w ich ocenie optymalnego wariantu wniosku i odpowiedniego usługodawcy. Sąd nie dopatrzył się w przyjętym w uchwale postanowieniu zagrożenia dla zasady praworządności ani dla zasady równości wobec prawa.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny - stosownie do przepisów art. 147 § 1 (zdanie pierwsze) i art. 151 powołanej wcześniej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt 3 wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej ustawy, a orzeczenie o kosztach uzasadnione jest treścią przepisu art. 200 tej samej regulacji, z którego wynika, że w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

Dodatkowo Sąd uznał za konieczne wyjaśnić, że niezakwestionowanie przez organ nadzoru zapisów innego aktu gminnego nie może stanowić kryterium oceny Sądu, co do zgodności z prawem ustaleń o takiej samej treści, wprowadzonych do uchwały nowo podejmowanej przez organ stanowiący gminy i zaskarżonej do Sądu.