



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2020 r.

Poz. 2812

**WYROK NR II SA/WR 467/18**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 23 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
(sprawozdawca)  
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 października 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Śląskiej  
na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej  
z dnia 1 marca 2006 r. nr XLI/378/06  
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 22 ust. 4, § 24, § 26 ust. 5;**  
**II. dalej idącą skargę oddala.**

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 1 marca 2006 r. Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, podjętą w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. nr 72, poz. 747 ze zmianami) Rada Miejska uchwalono regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Rozdział I, zatytułowany Postanowienia Ogólne w § 1 stanowi, że Regulamin określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków realizowanego na terenie Gminy i Miasta Środa Śląska, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorstw oraz odbiorców usług. § 2. Użyte w regulaminie określenia oznaczają: 1) wodomierz główny - przyrząd pomiarowy, o którym mowa w art. 2 pkt 19 ustawy, 2) przedsiębiorstwo - przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy, 3) umowa - umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, o której mowa w art. 6 ustawy, 4) odbiorca - odbiorca usług, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ustawy, 5) ustawa - ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. nr 72, poz. 747 ze zm.), 6) wodomierz - przyrząd pomiarowy zainstalowany na wewnętrznej instalacji wodociągowej obiektu budowlanego przy punkcie czerpalnym wody, 7) wodomierz na ujęciu własnym - przyrząd służący

do pomiaru ilości wody pobranej z własnych ujęć, zainstalowany zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym Polskimi Normami, zainstalowany i utrzymywany na koszt odbiorcy usług, 8) dodatkowy wodomierz - przyrząd pomiarowy zainstalowany za wodomierzem głównym służący określeniu ilości wody bezpowrotnie zużytej, 9) inwestor - osobę fizyczną lub jednostkę gospodarczą dokonującą inwestycji, 10) odbiór techniczny - czynność, której celem jest stwierdzenie, czy urządzenia zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, lub przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne zostały wykonane zgodnie z wydanymi przez Dostawcę warunkami technicznymi oraz zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i obowiązującymi normami i przepisami technicznymi, 11) okres obrachunkowy - określony w umowie okres rozliczeń za usługi dostawy wody i/lub odprowadzania ścieków. Rozdział II Minimalny Poziom Usług Świadczonej Przez Przedsiębiorstwo W Zakresie Dostarczania Wody I Odprowadzenia Ścieków, § 3. Ilość dostarczanej wody, cel jej poboru oraz ilość odprowadzonych ścieków, minimalne ciśnienie wody utrzymywane w miejscu przyłączenia do sieci wodociągowej określa umowa zawierana przez przedsiębiorstwo z odbiorcą. Umowa może zawierać również dopuszczalny poziom zanieczyszczeń ścieków wprowadzanych do kanalizacji. § 4.1. Przedsiębiorstwo dostarcza wodę i odprowadza ścieki zapewniając zdolność posiadanych urządzeń, a w szczególności: 1) dostarcza wodę do nieruchomości, o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi w sposób ciągły i niezawodny, 2) zapewnia w posiadanej sieci odpowiednie ciśnienie wody, o wielkości wynikającej z umów lub, warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, 3) odbiera ścieki w sposób ciągły, w ilości, stanie i składzie określonym w umowie, oraz obowiązujących przepisach, 4) zapewnia spełnianie warunków wprowadzenia ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru na zasadach określonych w zezwoleniu, 5) dokonuje na własny koszt niezbędnych napraw urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, z wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy, 6) dokonuje na własny koszt niezbędnych napraw przyłączy będących w jego posiadaniu lub eksploatacji, z wyjątkiem usuwania uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy, 7) instaluje na własny koszt wodomierz główny po odbiorze technicznym przyłącza i zawarciu umowy, 8) ponosi koszty zakupu i utrzymania wodomierza głównego. 2. Przedsiębiorstwo ma prawo do prowadzenia bieżącej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i przemysłowych oraz kontroli przestrzegania umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. § 5. 1. Odbiorca jest zobowiązany do korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób niepowodujący pogorszenia jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo oraz nieutrudniający działalności, a w szczególności do: 1) wykorzystywania pobieranej wody oraz wprowadzania ścieków wyłącznie w celu i na warunkach określonym w umowie, 2) utrzymania wewnętrznej instalacji wodociągowej, w sposób eliminujący możliwość wystąpienia skażenia chemicznego lub bakteriologicznego wody w sieci, na skutek cofnięcia się wody z wewnętrznej instalacji wodociągowej, powrotu ciepłej wody lub wody z instalacji centralnego ogrzewania, 3) montażu i utrzymania zaworów antyskażeniowych w przypadkach i na warunkach określonych odrębnymi przepisami, 4) utrzymywania pomieszczeń (studni wodomierzowych), w których zainstalowany jest wodomierz lub urządzenie pomiarowe, w stanie w uniemożliwiającym jego uszkodzenie i oddziaływania zakłócające ich prawidłowe działanie oraz zabezpieczenia pomieszczenia (studni wodomierzowej), przed dostępem osób nieuprawnionych, 5) użytkowania wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, w sposób niepowodujący zakłóceń funkcjonowania sieci kanalizacyjnej, 6) natychmiastowego informowania przedsiębiorstwa o awaryjnych zmianach ilości i jakości ścieków, 7) utrzymywania przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego w stanie niepowodującym pogorszenia warunków eksploatacji sieci, w przypadku, gdy przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne nie znajduje się w posiadaniu (eksploatacji) przedsiębiorstwa, 8) umożliwienia osobom reprezentującym przedsiębiorstwo prawo wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń w celach określonych przepisami ustawy oraz niniejszego regulaminu, 9) zawiadamiania przedsiębiorstwa o wszelkich stwierdzonych uszkodzeniach wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, w tym o zerwaniu plomby, 10) informowania przedsiębiorstwa o zmianach stanu prawnego nieruchomości, 11) powiadamiania przedsiębiorstwa o wszelkich zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej, które mogą mieć wpływ na działanie sieci, 12) udostępniania nieodpłatnie przedsiębiorstwu miejsca na elewacji lub ogrodzeniu nieruchomości odbiorcy, celem umieszczenia tabliczek z oznakowaniem armatury wodociągowej. 2. Odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy wodociągowym lub kanalizacyjnym będącym w jego posiadaniu. Jeśli tego nie uczyni, Przedsiębiorstwo po uprzednim wezwaniu może usunąć awarię we własnym zakresie na koszt Odbiorcy lub podjąć działania eliminujące negatywny wpływ na poziom świadczonych usług. Rozdział III Szczegółowe warunki i tryb zawierania oraz rozwiązywania umów z odbiorcami: § 6. postanowienia umowy nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych oraz postanowień

regulaminu. § 7 1 umowa określa obowiązki stron w zakresie utrzymania przyłączy oraz zasad usuwania ich awarii. 2 w przypadku, gdy przyłącza są w posiadaniu odbiorcy, odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez przedsiębiorstwo urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. 3 umowa określa miejsce wykonywania usługi dostawy wody i odbioru ścieków § 8 ust. 1 umowa jest zawierana na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem postanowień ust. 2. Ustęp 2 przedsiębiorstwo zawiera umowę na czas określony: 1) gdy tytuł prawny osoby, dysponującej nieruchomością został ustanowiony na czas określony, 2) na wniosek osoby zawierającej umowę. § 9 ust. 1. zmiana warunków umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy sporządzonego w formie pisemnej pod rygorem nieważności. 2. Nie wymaga formy pisemnej zmiana umowy dotycząca taryfy lub adresu do korespondencji. § 10 ust. 1 przedsiębiorstwo zawiera umowę na pisemny wniosek przyszłego odbiorcy, po spełnieniu przez niego warunków technicznych przyłączenia oraz wylegitymowaniu się tytułem prawnym do nieruchomości z zastrzeżeniem ust. 2. Ust. 2. umowa może być zawarta z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości. 3. przedsiębiorstwo może określić wzór wniosku o zawarcie umowy. 4. po zawarciu umowy odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania Przedsiębiorstwa o utracie prawa do korzystania z nieruchomości. Do czasu otrzymania informacji przez przedsiębiorstwo, odbiorca pomimo wygaśnięcia umowy, ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez przedsiębiorstwo. § 11 ust. 1 umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego. 2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera w szczególności: 1) określenie osób korzystających z lokali, w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznym podpisem, 2) oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic oraz o obowiązku ponoszenia na rzecz Przedsiębiorstwa dodatkowych opłat, 3) schemat wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych. 3 przedsiębiorstwo może określić wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1. 4 przedsiębiorstwo ma prawo odmówić zawarcia umowy na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków z osobami korzystającymi z lokali w budynku wielolokalowym, gdy nie są spełnione równocześnie wszystkie warunki określone w art. 6 ustawy lub instalacja wewnętrzna odbiorcy jest wykonana niezgodnie z obowiązującymi przepisami. § 12 przedsiębiorstwo w terminie 30 dni od daty złożenia kompletnego wniosku o zawarcie umowy sporządza projekt umowy. § 13 ust. 1. umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron, z zachowaniem okresu wypowiedzenia określonego w umowie. (Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego PN.II.0911-16/223/06 z dnia 5 kwietnia 2006 r. stwierdzono nieważność § 13 ust. 1). 2 rozwiązanie przez odbiorcę umowy za wypowiedzeniem następuje poprzez złożenie pisemnego oświadczenia woli w siedzibie przedsiębiorstwa lub przesłania takiego oświadczenia listem poleconym. 3 przedsiębiorstwo ma prawo wypowiedzieć umowę właścicielowi lub zarządcy budynku i osobom korzystającym z lokali w budynku wielolokalowym, jeżeli w trakcie jej obowiązywania wystąpią warunki uniemożliwiające jej spełnienie, w szczególności warunki uniemożliwiające ustalenie należności za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki dla poszczególnych odbiorców usługi w tym budynku, w terminie określonym w umowie. § 14 ust. 1 umowa może być rozwiązana w drodze porozumienia stron. 2 umowa zawarta na czas określony ulega rozwiązaniu z chwilą upływu czasu na jaki została zawarta. § 15. Ust.1 umowa wygasa w przypadku: 1) śmierci odbiorcy będącego osobą fizyczną, 2) utraty przez odbiorcę prawa do korzystania z nieruchomości, 3) upadłości strony, 4) utraty przez przedsiębiorstwo zezwolenia na prowadzenie działalności. (Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego PN.II.0911-16/223/06 z dnia 5 kwietnia 2006 r. stwierdzono nieważność § 15 ust. 1 pkt 1, 3 i 4). § 16 po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy, przedsiębiorstwo dokonuje zamknięcia przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny. Rozdział IV Sposoby rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. § 17. 1. rozliczenia za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwo z odbiorcami, na podstawie określonych w ogłoszonych taryfach, cen i stawek opłat. § 18 długość okresu obrachunkowego określa umowa, przy czym jest on nie krótszy niż jeden miesiąc i nie dłuższy niż trzy miesiące. § 19 ust. 1 wejście w życie nowych taryf nie stanowi zmiany umowy. 2. stosowanie przez przedsiębiorstwo cen i stawek opłat wynikających z nowych, prawidłowo podanych do publicznej wiadomości taryfy nie wymaga odrębnego informowania Odbiorców o ich wysokości. § 20 ust. 1. odbiorca reguluje należności za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki na podstawie faktur wystawianych przez przedsiębiorstwo w terminie określonym na fakturze, nie krótszym niż 14 dni od daty doręczenia. Opóźnienie w zapłacie uprawnia Przedsiębiorstwo

do naliczania odsetek w wysokości ustawowej. 2.w przypadku budynku wielolokalowego, w którym Odbiorcami są również osoby korzystające z poszczególnych lokali, przedsiębiorstwo wystawia odrębną fakturę zarządcy lub właścicielowi takiego budynku oraz odrębne faktury osobom korzystającym z lokali, z którymi zawarta jest umowa. 3 odbiorca otrzymuje fakturę w okresach obrachunkowych określonych w umowie. 4 wniesienie przez odbiorcę reklamacji, co do wysokości faktury, nie wstrzymuje obowiązku uregulowania należności. § 21 ust. 1 ilość dostarczonej wody ustala się na podstawie odczytu wodomierza głównego. 2 w przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie sześciu miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza głównego.3. w przypadku zawarcia umów z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego oraz z osobami korzystającymi z lokali w tych budynkach, ilość dostarczonej wody do poszczególnych lokali ustala się na podstawie dostępnych - odczytanych wodomierzy przy punktach czerpalnych dla danego lokalu, natomiast zarządca lub właściciel obciążany jest różnicą pomiędzy odczytem wodomierza głównego a sumą dostępnych - odczytanych wodomierzy przy punktach czerpalnych lokali, z którymi zawarta jest umowa. Rozdział V Warunki przyłączenia do sieci oraz odbiór przyłącza: § 22 ust. 1 osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej składa przedsiębiorstwu wniosek o przyłączenie, który powinien w szczególności zawierać: 1) oznaczenie wnioskodawcy (imię i nazwisko, adres do korespondencji), 2) określenie: a) rodzaju i parametrów instalacji odbiorczych, b) charakterystyki zużycia wody, c) rodzaju i ilości, a w przypadku przemysłowych odbiorców usług również jakości odprowadzanych ścieków, d) przeznaczenia wody, 3) informacje określające charakterystykę techniczną obiektu, do którego będzie dostarczana woda i/lub odprowadzane ścieki, a w szczególności: a) powierzchnia użytkowa i rodzaj lokalu/i (mieszkalny, użytkowy), b) wyposażenie w urządzenia zużywające wodę i odprowadzające ścieki, 4) proponowany termin rozpoczęcia poboru wody i/lub odprowadzania ścieków. 2 do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, powinna załączyć: 1) dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, 2) mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, o której mowa w ust. 1, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, 3) w przypadku osoby prawnej odpis z właściwego rejestru wskazujący sposób reprezentacji podmiotu, 4) dowód wniesienia opłaty za wydanie "Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". 3. Przedsiębiorstwo może przygotować odpowiedni wzór wniosku. § 23 ust. 1. przedsiębiorstwo określa "Warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" i przekazuje wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia prawidłowo wypełnionego wniosku, o którym mowa w § 22 wraz z kompletem załączników.2.w szczególności uzasadnionych przypadkach termin ten może ulec przedłużeniu. 3 warunki przyłączenia powinny określać w szczególności: 1) miejsca i sposób przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, 2) maksymalną ilość wody dostarczanej do nieruchomości z podziałem na poszczególne cele, 3) maksymalną ilość ścieków odprowadzanych z nieruchomości i ich jakość, 4) wymagania dotyczące miejsca zainstalowania wodomierza głównego i/lub urządzenia pomiarowego, a w przypadku deklarowania zamiaru korzystania z ujęcia własnego wymagania dotyczące instalacji wodomierza na ujęciu własnym, 5) termin ważności warunków przyłączenia, który nie może być krótszy niż 1 rok i dłuższy niż 3 lata, 6) informacje o rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinna przedłożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci oraz podmiotach z jakimi należy uzgodnić lub zgłosić fakt przyłączenia oraz projekt przyłącza. § 24 wydanie "Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" jest odpłatne. § 25 przedsiębiorstwo może odmówić wydania warunków technicznych, jeżeli nie posiada technicznych możliwości przyłączenia lub wystarczających mocy produkcyjnych umożliwiających realizację usługi, zastrzeżeniem § 27. § 26 ust.1 warunkiem przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez Przedsiębiorstwo kontroli robót. 2 dokumentacja powinna być wykonana przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane oraz winna być uzgodniona w zakresie kolizji z innymi sieciami i urządzeniami. 3 spełnienie warunków wskazanych w ust. 1 nie jest wymagane, jeżeli przyłączenia do sieci dokonuje przedsiębiorstwo, które wydało "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". 4.przedsiębiorstwo wydaje uzgodnienie, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od daty złożenia kompletu dokumentów wymienionych w informacji dołączonej do "Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". 5. włączenia do czynnej sieci wodociągowej lub/i kanalizacyjnej dokonuje odpłatnie przedsiębiorstwo, które wydało "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". Wysokość opłaty wynika z taryfy. § 27ust. 1 przed zawarciem umowy przedsiębiorstwo dokonuje odbioru

technicznego wykonanego przyłącza w formie protokołu odbioru, celem stwierdzenia czy zostały spełnione warunki techniczne w tym "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". 2 przyłącza są eksploatowane przez odbiorcę, chyba że umowa stanowi inaczej. Rozdział VI Możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. § 28 potencjalni odbiorcy mogą uzyskać informacje dotyczące dostępności do usług: 1) w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej, który udostępnia nieodpłatnie do wglądu: a) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, b) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, c) niniejszy regulamin, d) warunki udzielania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, 2) w przedsiębiorstwie, które udostępnia nieodpłatnie do wglądu: a) niniejszy regulamin, 3) poprzez odpłatne wydanie przez przedsiębiorstwo "Informacji technicznej". § 29 ust. 1 wydanie "Informacji technicznej" odbywa się na wniosek o wydanie informacji technicznej, który w szczególności powinien zawierać: 1) oznaczenie wnioskodawcy, 2) określenie: a) zakresu informacji technicznej, b) charakterystyki, ilości, przeznaczenia wody, c) rodzaju i ilości, a w przypadku przemysłowych odbiorców usług również jakości odprowadzanych ścieków. 2 Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, osoba ubiegająca się o wydanie informacji technicznej, powinna załączyć: 1) mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, 2) dowód wniesienia opłaty za wydanie informacji technicznej. Rozdział VII Sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wykonanego przyłącza; § 30 ust. 1 w ramach prac związanych z odbiorem przyłącza przedsiębiorstwo dokonuje sprawdzenia zgodności wykonanych prac z wydanymi przez przedsiębiorstwo "Warunkami przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" oraz projektem przyłącza. 2 określone w warunkach przyłączenia próby i odbiory częściowe oraz końcowe są przeprowadzane przy udziale upoważnionych przedstawicieli stron. 3 odbiór jest wykonywany przed zasypaniem przyłącza. Wszelkie odcinki przyłącza ulegające częściowemu zakryciu należy zgłaszać do odbioru przed zasypaniem. 4 przed zasypaniem należy wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w warunkach technicznych, w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarcza się do przedsiębiorstwa, a drugi do odpowiedniego urzędu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej. 5 wyniki prób i odbiorów, o których mowa w ust. 2, są potwierdzane przez strony w protokołach, których wzory, określa przedsiębiorstwo. § 31 protokół odbioru technicznego przyłącza powinien zawierać co najmniej: 1) dane techniczne (średnica, materiał, długość, elementy uzbrojenia), 2) rodzaj odprowadzanych ścieków dla przyłącza kanalizacyjnego, 3) skład i podpisy członków komisji dokonującej odbioru, 4) uwagi dotyczące różnic pomiędzy projektem a realizacją przyłącza. Rozdział VIII Sposób postępowania w przypadku nie-dotrzymania ciągłości usług, odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków: § 32 ust. 1 przedsiębiorstwo zobowiązane jest do udzielenia odbiorcom usług informacji dotyczących występujących zakłóceń zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. 2 wstrzymanie lub ograniczenie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków może nastąpić bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców w przypadkach, gdy występują warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenia usług, w szczególności gdy: 1) z powodu nagłej awarii sieci nie ma możliwości prowadzenia zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, 2) dalsze funkcjonowanie sieci stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub środowiska. 3. O przerwach w dostawie wody wynikających z planowanych prac konserwacyjno-remontowych Przedsiębiorstwo powiadomi odbiorcę najpóźniej na dwa dni przed jej planowanym terminem telefonicznie lub poprzez wywieszenie ogłoszeń w częściach miasta, w których ma nastąpić przerwa w dostawie wody. 4. w przypadku, gdyby przerwa trwała dłużej niż 12 godzin, należy o tym powiadomić odbiorców minimum na 7 dni przed nią. W takim przypadku przedsiębiorstwo zapewni zastępczy punkt poboru wody. 5 przedsiębiorstwo ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług, chyba że nie ponosi winy. Przedsiębiorstwo wolne jest od odpowiedzialności w szczególności wówczas, gdy przerwa lub ograniczenie świadczenia usług wynikały z: 1) działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody, 2) braku wody na ujęciach, 3) działania lub zaniechania osób lub podmiotów, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności, w tym samego odbiorcy, 4) potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, a także potrzeb przeciwpożarowych. (Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego PN.II.0911-16/223/06 z dnia 5 kwietnia 2006 r. stwierdzono nieważność § 32 ust. 5). Rozdział IX Standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzania ścieków: § 33 ust. 1. Przedsiębiorstwo jest zobowiązane do udzielania wszelkich istotnych informacji dotyczących: 1) prawidłowego sposobu wykonywania przez odbiorcę umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, 2) warunków przyłączania się do sieci wodociągowej

i kanalizacyjnej, 3) występujących zakłóceń w dostawach wody lub odprowadzaniu ścieków, 4) występujących awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, 5) planowanych przerw w świadczeniu usług. 2 przedsiębiorstwo udziela informacji za pośrednictwem telefonu, bez zbędnej zwłoki w terminie nie dłuższym niż 3 dni. 3. Jeżeli prośba o udzielenie informacji została złożona na piśmie, przedsiębiorstwo udziela odpowiedzi w tej samej formie w ciągu 14 dni. 4. Jeżeli udzielenie informacji wymaga uprzednich ustaleń wymagających dłuższych okresów niż terminy wskazane w ust. 2 i 3 przed upływem wymienionych terminów informuje o tym fakcie osobę, która złożyła prośbę o informację i wskazuje jej termin udzielenia odpowiedzi. § 34 ust. 1 odbiorca usług ma prawo zgłaszania reklamacji dotyczących ilości i jakości świadczonych usług oraz wysokość opłat za usługi. 2. Reklamacje, o których mowa w ust. 1, wnoszone są na piśmie osobiście przez zainteresowanego w siedzibie przedsiębiorstwa lub listem poleconym. 3 przedsiębiorstwo zobowiązane jest do powiadomienia zainteresowanego o sposobie załatwienia reklamacji w terminie 14 dni od daty wpływu. Termin ten może ulec przedłużeniu, jeżeli istnieje konieczność przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego. Rozdział X Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe zostały określone w § 35, § 36, § 37. Rozdział XI - postanowienia końcowe: § 39 w sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności przepisy ustawy i przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie. (Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego PN.II.0911-16/223/06 z dnia 5 kwietnia 2006 r. stwierdzono nieważność § 39). § 40 z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr XLVII/468/02 Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu zasad korzystania z usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy i Miasta Środa Śląska. § 41 wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Środy Śląskiej, § 42 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Skargę na tę uchwałę złożył do sądu administracyjnego w dniu 23 maja 2018 r. Prokurator Rejonowy w Środzie Śląskiej. Działając na podstawie art. 8 § 1, art. 52 § 1, art. 53 § 3, 54 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanej uchwały w całości. Zarzucono naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Na uzasadnienie skargi wskazano, że w § 26 ust. 5 uchwały ustalono, że włączenia do czynnej sieci wodociągowej lub/i kanalizacyjnej dokonuje odpłatnie przedsiębiorstwo, które wydało "Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". Wysokość opłaty wynika z taryfy (określonej w innych uchwałach). Zdaniem autora skargi Rada Miejska w Środzie Śląskiej w skarżonej uchwale przekroczyła delegację ustawową, bowiem zgodnie z treścią art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie pozwala na regulowanie w regulaminie obowiązków o charakterze fiskalnym. Jak bowiem wynika z art. 84 Konstytucji obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie wobec upływu terminu do złożenia skargi lub o jej oddalenie i podniósł, że podstawą prawną do umieszczenia w uchwale stawek opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych jest zarówno obowiązująca ustawa, jak i rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy. Ponadto strona przeciwna dodała, że nie ma (w obecnym stanie prawnym) podstawy do wyeliminowania z obrotu prawnego legalnie podjętych uchwał. Na koniec dodano, że w obowiązującym stanie prawnym zatwierdzenie taryf następuje przez organ regulacyjny, a obecna taryfa zatwierdzona przez ten urząd na okres 3 lat nie zawiera już opłat za przyłącze.

### **Wojewódzki sąd administracyjny zważył:**

Rozpoznając sprawę ze skargi na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, dalej przywoływana jako p.p.s.a.), sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności, o czym stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a. Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, podjęta w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zmianami). Skarga została złożona przez prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.), a ponieważ skarga dotyczy aktu prawa miejscowego, jej wniesienie nie było też ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 2a i § 3 p.p.s.a.). Dalej trzeba powiedzieć, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to zawarte jest w art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. - o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dalej jako: ustawa z 2001 r., który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm., dalej przywoływana jako ustawa) stanowił, że: 1. Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. 2. Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, 4) warunki przyłączenia do sieci, 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Uchwała zakwestionowana skargą podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, dalej jako: u.s.g.), który w dacie podjęcia uchwały stanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z przepisu tego wynika zatem w sposób niebudzący wątpliwości, że gmina nie może stanowić w sprawach innych, niż zastrzeżone do jej kompetencji. Co także istotne z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. wynika wprost, że rada może podejmować uchwały w sprawach podatków i opłat wyłącznie w granicach określonych w odrębnych ustawach. W konsekwencji należy zauważyć, że nałożenie opłat przez radę gminy/miasta na mieszkańców wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Analizując zatem w tym kontekście treść art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków trzeba wyraźnie powiedzieć, że nie zawiera on upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do nakładania opłat i dlatego uznać należy, że w zakresie wskazanym w wyroku badana uchwała narusza prawo. Stosownie do treści art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą prawną dla stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Inaczej mówiąc w akcie rangi ustawowej każdorazowo zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie wyprowadzane w sposób dorozumiany z przepisów ustawowych i winno wskazywać organ administracji publicznej, w którego kompetencji leży wydanie danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa nadto materię, mającą być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. W zakwestionowanej uchwale organ stanowiący gminy przywołał jako podstawę prawną jej wydania art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten upoważnia radę do uchwalenia regulaminu, ale nie zawiera podstawy do nakładania jednorazowych opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej (§ 26 ust. 5), ani za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej (§ 24 uchwały). W konsekwencji wyeliminować z obrotu prawnego należało także § 22 ust. 4, wedle którego osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, składając wniosek załącza do niego (między innymi) „dowód wniesienia opłaty za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”.

Z faktu, że sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych gminy nie wynika jeszcze kompetencja dla organu stanowiącego gminy do wprowadzania opłat za podłączenie do sieci podmiotów chcących z niej korzystać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 września 2005 r., II SA/Kr 1028/04).

Uchwała zaskarżona została w całości. Zdaniem sądu dostrzeżone istotne naruszenia prawa w zakresie nałożonych na odbiorców wody i odprowadzających ścieki obowiązków o charakterze finansowym nie wymagają eliminacji uchwały z obrotu prawnego w całości, natomiast sąd podziela stanowisko prokuratora, że § 24 uchwały regulaminu wprowadza odpłatność za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Należy zauważyć, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy z 2001 r. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały stanowią m.in., że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, natomiast 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 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym (pkt 2) - szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług oraz (pkt 4) warunki przyłączenia do sieci. Zawarte w przepisach art. 15 i 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. unormowania, dotyczące budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz przyłączenia do sieci, określają obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz obowiązki osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, w szczególności obowiązek poniesienia kosztów budowy przyłączy do sieci oraz urządzeń związanych z przyłączeniem.

Wprowadzenie w uchwale zasady odpłatności za przyłączenie do sieci, czy wydanie warunków przyłącza nie może być rozumiane jako "realizacja" określonego w ustawie obowiązku ponoszenia przez osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci kosztów budowy przyłączy. Obowiązek ten został jasno określony w ustawie i nie może być powtarzany w uchwale rady gminy. Ani przepis art. 15, ani art. 19 ust. 2 nie zawierają żadnego upoważnienia dla rady gminy do określania w regulaminie zasad ponoszenia kosztów budowy przyłączy, ani odpłatności za przyłączenie do sieci, czy określenia warunków technicznych przyłączenia. Podstawy takiej nie stanowi również art. 19 ust. 2 pkt 4. Przepis ten upoważnia radę do określenia warunków przyłączenia do sieci, chodzi jednak w tym przepisie o kwestie techniczne i w żadnej mierze nie można tego przepisu czytać, jako upoważnienie dla rady do ustalenia opisanych w uchwale wcześniej odpłatności. Jak bowiem uprzednio wskazano brak w omawianym przepisie bezpośredniego upoważnienia do obciążenia odbiorców dodatkowymi kosztami, co wadliwie unormowano w kontrolowanym akcie.

Uprawnienie takie nie wynika także art. 15 ust. 2. Przepis ten stanowi, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia realizację przyłączenia do tych sieci na własny koszt, a rada gminy ma stosownie do brzmienia art. 19 ust. 1 ustawy uchwalić regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie gminy, którego jednym z elementów jest określenie przez organ stanowiący gminy "warunków przyłączenia do sieci" (art. 19 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy), to przepis ten nie daje radzie gminy kompetencji do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (por. glosa W. Chróścielewski, J.P. Tarno do wyroku NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, opubl. OSP 2002/6/75).

Reasumując, zdaniem sądu, zaskarżona uchwała wykracza w wyeliminowanej z obrotu części poza prawotwórcze kompetencje organów gminy, ustalone przepisami art. 40 u.s.g. i nie należy też do kategorii aktów prawnych określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy).

Na zakończenie zaznaczyć należy, że zaprezentowane powyżej stanowisko Sądu wpisuje się w dotychczasową linię orzecniczą Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zob. wyroki WSA w Lublinie z 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 438/13 oraz z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 182/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1417/17; WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt 267/18, potwierdzoną orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego zob. wyroki NSA z dnia: 4 października 2017 r., II OSK 2330/16, 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08; 9 marca 2016 r., II OSK 1731/14; 6 marca 2012 r., II OSK 2697/11; 21 czerwca 2013 r., II OSK 905/12.



Reasumując dotychczasowe rozważania, zdaniem sądu, uzasadnione było stwierdzenie nieważności uchwały w części w zakresie obejmującym stwierdzenie "jest odpłatne", ponieważ powyższe postanowienie regulaminu dotyczyło kwestii warunków technicznych i opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, która ze szczegółowo omówionych wyżej względów była wprowadzona z naruszeniem prawa.

Ze wskazanych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 151 tej ustawy sąd orzekł jak w sentencji wyroku.