



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 28 maja 2018 r.

Poz. 2612

### WYROK NR II SA/RZ 1288/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 marca 2018 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak Sędziowie NSA Małgorzata Wolska WSA Magdalena Józefczyk /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przeworsku na uchwałę Rady Gminy Przeworsk z dnia 31 sierpnia 2017 r. nr XXXIV/187/2017 w przedmiocie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Przeworsk z dnia 31 sierpnia 2017 r. nr XXXIV/187/2017 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W skardze Prokurator zarzucił naruszenie art 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ( Dz.U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.; dalej: "ustawą") poprzez uznanie, że przepisy te stanowią podstawę prawną do nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za wydanie warunków technicznych przyłącza do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych. Z tej przyczyny wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części § 18 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z prawem. W uzasadnieniu podano, że w delegacji ustawowej zawartej w art 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie ma mowy o możliwości wprowadzenia odpłatności za określenie warunków przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Zarzucono też sprzeczność uchwały z art. 15 ust. 2 ustawy w myśl, którego 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. Skoro ustawodawca wprost wymienia jakie koszty zobowiązana jest ponieść osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, to prawodawca miejscowy nie może w regulaminie uzależniać przyłączenia do sieci od ponoszenia jeszcze innych kosztów. Uzyskanie warunków technicznych przyłączenia odbiorcy do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, stanowi warunek skorzystania przez odbiorcę z usług w tym zakresie. Nie stanowi kosztu realizacji budowy przyłącza w zakresie wskazanym w art 15 ust. 2 ustawy opłata za wydanie warunków technicznych przyłącza, skoro jej poniesienie nie służy spełnieniu ustawowego wymogu dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, a normatywnym źródłem dopuszczalności jej ustalenia miałby być jedynie regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Na poparcie swojego stanowiska przytoczył wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., sygn. akt IV SA/W 1116/06. W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie. W pierwszej kolejności wskazano, że uchwała nie zawiera § 18 ust. 1, którego naruszenie zarzucono, a ponadto nie dotyczy opłat przyłączeniowych, co wskazano w skardze. Przedmiotem § 18 regulaminu jest ponoszenie kosztów wydania warunków technicznych przyłączenia, co nie jest tożsame z opłatą przyłączeniową. Uchwała wbrew twierdzeniom skargi nie obliguje mieszkańców do ponoszenia jakichkolwiek opłat publicznoprawnych o obowiązkowym charakterze. Fakt poniesienia kosztów wydania warunków technicznych przyłączenia nie uzależnia w żadnym stopniu wydania zgody na podłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Koszty wydania warunków technicznych przyłączenia stanowią wpływ Zakładu Gospodarki Komunalnej przy Gminie Przeworsk, który jest spółką z o.o., i jako taki nie jest zobowiązany do prowadzenia działalności nieodpłatnie. Podniesiono również, że uchwałą nr XXXVI/198/2017 z dnia 24 listopada 2017r. przyjęto nowy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), art. 3 i art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, niebędąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Prokurator Rejonowy wniósł skargę na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego z powołaniem się na przepis art. 5 i art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177 z późn. zm.). Wymóg uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia nie dotyczy Prokuratora, co wynika z art. 52 § 1 P.p.s.a. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) - dalej "u.s.g.", w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). W tym zakresie brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, a ich wyjaśnienia poszukiwać należy w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 935 z późn. zm.) - dalej K.p.a. W przypadku zaś nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały Sąd wyjaśnia, że nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek gminy Przeworsk o oddalenie skargi z tej przyczyny, że z dniem podjęcia uchwały nr XXXIV/187/2017 z dnia 24 listopada 2017 r. traciła moc uchwała nr XXXIV/187/2017 Rady Gminy w Przeworsku z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odbioru ścieków, o czym stanowi § 2 uchwały z dnia 24 listopada 2017 r. Uchylenie uchwały, powoduje, że taki akt prawny traci moc obowiązującą od dnia wejścia w życie nowych regulacji, a nie tak jak przy stwierdzeniu nieważności, że powstaje stan taki, jakby uchwała nie obowiązywała od samego początku. Utrata przez zaskarżoną uchwałę mocy obowiązującej, nie tamowała kontroli sądowej i możliwości merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego na podstawie wyroku sądu administracyjnego eliminuje go z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc, tworząc stan, w jakim uznane za nieważne zapisy regulaminu należy traktować, jako przepisy, które nigdy nie weszły do obrotu prawnego. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności (art. 147 § 2 P.p.s.a.) co jest istotne z punktu widzenia spraw o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć (art. 4171 § 2 Kodeksu cywilnego). W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się dopuszczalność kontroli sądoadministracyjnej uchwał wyeliminowanych z obrotu prawnego (por. między innymi wyrok NSA z 27 lipca 2007 r., II OSK 1046/07, Lex Nr 384291, wyrok NSA z 24 maja 2007 r., II OSK 233/07, Lex Nr 334309, wyrok NSA z 13 września 2006 r., II OSK 58/06, Lex Nr 320905). Stwierdzić należy, że wprawdzie skarżona uchwała w momencie orzekania przez sąd stanowiła już nieobowiązujący akt prawny, lecz jej uchylenie nie oznaczało jeszcze, że przestała ona kształtować stosunki prawne istniejące po dacie jej

uchylenia. Twierdzenie organu, że opłaty nie były pobierane nie wyklucza powstanie innych stanów faktycznych, które podlegały regulacji derogowanej uchwały. Przedmiotem zaskarżenia jest chwała nr XXXVI/198/2017 Rady Gminy Przeworsk w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a treść samego regulaminu stanowi załącznik do tej uchwały. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Zwrócić należy jednak uwagę, że przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest bez wątpienia zaskarżona uchwała. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo, więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Formułując w zaskarżonej uchwale regulamin dotyczący praw obowiązków przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, rada gminy uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy. Zarówno sieci kanalizacyjne jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14, Lex nr 1647724). Przenosząc powyższe na rozpoznawaną sprawę Sąd za zasadne uznał zarzuty Prokuratora zawarte w skardze, a z mocy art. 134 P.p.s.a. objął kontrolą całą uchwałę, co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności w zakresie wynikającym ze skargi również z przyczyn, które Sąd uwzględnił z urzędu. W § 3 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że wykonanie uchwały powierza się zarządowi Zakładu Gospodarki Komunalnej przy gminie Przeworsk Sp. z o.o., a nadzór nad wykonaniem Wójtowi Gminy Przeworsk. Stosownie do art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Takie uregulowania w sposób jednoznaczny wskazują na wójta, jako jedynego podmiot uprawniony do wykonywania uchwał rady i nie dają kompetencji radzie do powierzenia wykonywania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent). Jest to istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością tego zapisu. Jako zasadę prawną należy przyjąć, że uchwała rady gminy nie może regulować tego, co zostało już przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta wynika z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., po. 283). Zgodnie z tym przepisem w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym, gdyż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może doprowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji ustawodawcy. Porządek prawny narusza także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Modyfikacja taka jest dopuszczalna tylko w granicach wyraźnie określonego upoważnienia ustawowego. Pogląd powyższy został zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA/385/99 (Lex nr 53377) i nadal pozostaje aktualny. Poddając ocenie zaskarżoną uchwałę Sąd doszedł do przekonania, że wymienione w dalszej części uzasadnienia przepisy regulaminu są albo wprost powtórzeniem przepisów ustawy albo ich niewielką treściową modyfikacją i z tego względu zasługują na stwierdzenie nieważności. W § 1 regulaminu powtórzono kilka definicji zawartych w art. 2 ustawy. W rozdziale 2 pt. "Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (od § 2 do § 6), Sąd stwierdził, że § 2 i § 3 są powtórzeniem art. 5 ustawy. Natomiast w § 4 regulaminu ust. 1 jest powtórzeniem art. 15 ust. 1 ustawy, ust. 2 powtórzeniem art. 6 ust. 2 ustawy, ust. 3 i 4 powtórzeniem art. 5 ustawy, a ust. 5 regulaminu wskazuje na obowiązki wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Natomiast

§ 5 stanowi kompilację art. 15 ust. 1, a także obowiązków, które winny być określone w umowie, co wynika z art. 6 ustawy. Prawo wejścia na nieruchomości wynika z art. 7 ustawy i dlatego nie wymagało to powtórzenia w regulaminie. W § 6 regulaminu określono czynności zabronione dla odbiorcy, które wynikają z art. 8 ust. 2 i art. 28 ustawy. W rozdziale 3 pt. "Szczegółowe warunki i tryb zawarcia umów" § 7 - § 11 zmodyfikowano, albo wprost przepisano art. 6 ustawy, który dotyczy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzania ścieków. Rada gminy nie jest władna do regulowania tych kwestii w formie aktu prawa miejscowego, gdyż ustawodawca zakres ten pozostawił sferze prawa cywilnego, ograniczając się do określenia niezbędnych elementów umowy w art. 6 ustawy. W rozdziale 4 pt. "Sposób rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków" w § 12 - § 14 zawarte są również regulacje, które wykraczają poza delegację wynikającą z art. 19 ust. 2 ustawy w zakresie treści aktu prawa miejscowego. Dotyczy to § 12 i § 13 ust. 1, 4, 5 odnośnie postanowień umowy wynikających z art. 6 ustawy. Regulacja ta stanowi też powtórzenie treści rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorcze zaopatrzenie w wodę i zbiorcze odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2017 r., nr 1701). W kontrolowanym regulaminie § 12 ust. 4, 5, 6 jest odpowiednio powtórzeniem art. 27 ust. 4, 5, 6 ustawy (wyrok WSA w Lublinie z 23.04.2015 r. sygn. akt II SA/Lu 614/14, dostępny na str. cbsa). Natomiast kwestie wymienione w § 13 ust. 5 dotyczące sprawdzenia działania wodomierzy są treścią umowy, o czym stanowi art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy. Przepis § 14 jest powtórzeniem treści art. 22 ustawy. Przeniesienie do zaskarżonej uchwały regulacji z rozporządzenia wykonawczego dotyczących taryf przekracza delegację ustawową z art. 19 ust. 2 ustawy. W Rozdziale 5 pt. "Warunki przyłączenia do sieci" zawarto regulacje, które dotknięte są nieważnością z powodu przekroczenia przedmiotu delegacji ustawowej do uchwalenia aktu prawa miejscowego. Z art. 6 ust. 1 ustawy wynika, że ustawodawca dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków przewidział na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Można jeszcze za zgodną z przepisami uznać umowę o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Z tego też względu za istotne naruszenie Sąd uznał wprowadzenie w regulaminie w § 15 postanowień, że przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej następuje na podstawie umowy o przyłączenie i po spełnieniu technicznych warunków przyłączenia, określonych przez przedsiębiorstwo, zwanych dalej "warunkami przyłączenia". Wprowadzenie tego zapisu powoduje powstanie po stronie przedsiębiorcy swoistego rodzaju monopolu na wykonanie przyłączy, czym pozbawiono odbiorcę możliwości realizacji tego przyłącza systemem gospodarczym, czy przy pomocy innego podmiotu funkcjonującego na rynku. Nie oznacza to, że przedsiębiorstwo nie mogłoby w ogóle prowadzić tego rodzaju działalności, ale musi to być podyktowane swobodnym wyborem odbiorcy, a nie rozwiązaniem zawartym w akcie prawa miejscowego. Umowa o przyłącz może stanowić ofertę rynkową przedsiębiorstwa o ile wynika z przedmiotu jego działalności. Bezpodstawnie wprowadzono też w ust. 4 § 15, że wzór wniosku, o którym mowa w ust. 2 i 3 ustala przedsiębiorstwo. W aktach prawa miejscowego nie jest możliwa subdelegacja, czyli przerzucenie uprawnień prawotwórczych na inny podmiot niż gmina. W przypadku niniejszego regulaminu wzór wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nie może określać przedsiębiorstwo wodno - kanalizacyjne i dlatego Sąd uznał ten przepis za nieważny. Nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej (§ 15 ust. 6 regulaminu), a przed podpisaniem umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków dostarczenie kompletnej dokumentacji technicznej wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą, stanowiące dla przedsiębiorstwo podstawę do odbioru pod kątem spełnienia warunków technicznych, Sąd uznał za rozwiązania dotknięte istotnym naruszeniem prawa. Za przekroczenie delegacji ustawowej w zaskarżonej uchwale Sąd uznał zobowiązanie do przedkładania ww. dokumentacji i uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy. Taka regulacja narusza art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 dalej "P.b."). Skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku uzgodnienia projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej. To samo tyczy się geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną znajduje się w hierarchii źródeł prawa wyżej niż akty prawa miejscowego, gdyż wynika z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629) i ww. Prawa budowlanego. Żądanie w § 16 ust. 2 dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania nieruchomości, której wniosek dotyczy jest również bez podstawy prawnej. Stosownie do art. 2 ust. 3a ustawy przez osobę korzystającą z lokalu należy rozumieć osobę posiadającą tytuł prawny do lokalu lub osobę korzystającą z lokalu o nieuregulowanym stanie prawnym. Z tego też względu żądanie tytułu prawnego do lokalu wykracza poza delegację ustawową określającą treść regulaminu. Nie znajduje również uzasadnienia, zarówno w przepisach ustawy jak i innych ustawach nakładanie na stronę obowiązku przedłożenia mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci

wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, jako warunku uzyskania warunków technicznych przyłącza. Zgodnie z art. 29a ust. P.b., budowa przyłącza wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Regulacja modyfikująca obowiązki inwestora w procesie budowlanym nie wynika z delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. Sąd zwraca uwagę, że w art. 6 ust. 2 ustawy wprost przesądzono o braku obowiązku przedkładania jakichkolwiek dokumentów. Do zawarcia umowy wystarczy spełnić wyłącznie dwie przesłanki - techniczną w postaci fizycznego połączenia z siecią oraz formalną - w postaci złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Przepis art. 15 ust. 4 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo do przyłączenia każdej nieruchomości, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją warunki techniczne do świadczenia usług. Ustalenia regulaminu mają zawierać się w delegacji ustawowej do jego uchwalenia, o której stanowi art. 19 ust. 2 ustawy. Uchwała rady gminy nie może rozszerzać tego katalogu o dodatkowe obowiązki. Konsekwencją przyjęcia przez Sąd, że nie jest możliwe wprowadzenie do kontrolowanego regulaminu umowy o przyłącz jest stwierdzenie nieważności § 17 regulaminu. W § 18 regulaminu wprowadzono odpłatność za wydanie warunków technicznych przyłączenia, gdy przyłączenie lokalu, czy nieruchomości do urządzeń jest nieodpłatne. Sąd w pełni podzielił argumentację zawartą w skardze. Natomiast polemika w zakresie podziału tego przepisu na ustępy nie ma wpływu na stwierdzenie nieważności tego przepisu. Określony w § 19 warunek odmowy zawarcia umowy odsyłający do art. 6 jest niezrozumiały, gdyż nie można dowiedzieć się, jakie przesłanki po stronie podmiotu spowodują odmowę zawarcia umowy. Art. 6 ustawy składa się z kilku jednostek redakcyjnych i reguluje różne stany faktyczne. Problematyka odmowy zawarcia umowy jest uregulowana w art. 27 e ust. 1 ustawy, a właściwym do rozstrzygnięcia takiego sporu jest organ regulacyjny. Wydaje się, że w regulaminie należałoby określić, w jakim terminie od złożenia wniosku przedsiębiorstwo informuje o odmowie zawarcia umowy wraz z podaniem przyczyny odmowy oraz pouczeniem o możliwości skierowania sprawy do właściwego organu regulacyjnego. Jest to tylko pewna myśl niewpływająca w żaden sposób na indywidualne rozwiązania rady gminy uchwalającej regulamin. W § 20 regulaminu powtórzono treść art. 15 ustawy określającego obowiązki przedsiębiorcy i odbiorcy w zakresie wykonania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych a także przyłączy przez odbiorcę oraz zasady ponoszenia kosztów. Ze względu na zastosowaną formułę powtórzenia rozwiązania ustawowego Sąd uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 22 regulaminu. Za nieważny Sąd uznał § 23 ust. 1, 2 i 4 regulaminu. Tytuł rozdziału 7 brzmi "Sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wykonanego przyłącza". Tymczasem w ust. 1 i 2 normodawca odnosi warunki odbioru do budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, co wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Z przyczyn wyżej podanych nie jest możliwa subdelegacja dla przedsiębiorstwa do określenia wzoru protokołu odbioru. Wyłączną kompetencję w tym zakresie ma rada gminy. W § 24 regulaminu, tworzącym Rozdział 8 regulaminu pt. "Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, normodawca stworzył modyfikację art. 8 ustawy. Modyfikacja ta polega na wprowadzeniu wspólnych uwarunkowań dla instytucji możliwości ograniczenia dostawy wody lub odbioru ścieków oraz instytucji ograniczenia dostawy wody lub odbioru ścieków. Skoro w art. 8 ustawy określono przesłanki wstrzymania dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego,

to uchwałodawca w akcie prawa miejscowego nie ma prawa do ich korygowania. Element uznaniowy w omawianym przepisie nie odnosi się do katalogu przesłanek w nim podanych, ale dotyczy podjęcia decyzji przez przedsiębiorstwo o możliwości odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Za nieostrą, a zatem powodującą wątpliwości w stosowaniu Sąd uznał regulację zawartą w § 24 ust. 2, wobec stwierdzenia, że przedsiębiorstwo odpowiada za normalne następstwa wstrzymania dopływu wody lub nieodpowiedniego ciśnienia. Te wątpliwości odnoszą się do kwalifikowania stanów faktycznych do "normalnych następstw wstrzymania". Sąd wskazuje, że kwestie sporów na tle odcięcia wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego jest regulowana w art. 27e ust. 1 pkt 2 ustawy. Z tych przyczyn Sąd uznał też, że opisana regulacja stanowi istotne naruszenie przepisów prawa stanowiących podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 8 ustawy w treści regulaminu winny się znaleźć standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Problematykę tą reguluje Rozdział 9 regulaminu. Zakres regulacji wynikający z § 25 i 26 regulaminu w istocie sprowadza się do obowiązku informowania odbiorców o możliwych przerwach w dostawie wody i zamknięciu przyłącza kanalizacyjnego, jednak nie może to stanowić jedyne standardu obsługi odbiorców. Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe (Rozdział 10) uregulowano w § 28 - 29. W powołanych przepisach brak jest regulacji, która określałaby warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Kryterium tego nie spełniają odesłania do

przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz do pozwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W § 29 stwierdzono, że pobór wody na cele przeciwpożarowe dokonywany jest w miejscach uzgodnionych z przedsiębiorstwem. Nie wiadomo jednak w jakim terminie, na jakich zasadach dokonuje się wspomnianego zgłoszenia. Postanowienia regulaminu w tym zakresie są lakoniczne i wątpliwe do zastosowania. W Rozdziale 11 regulaminu - "Postanowienia końcowe" zawarto § 33, że "w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem, obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1250 z późn. zm.) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy". Cytowany wyżej zapis uchwały narusza art. 87 Konstytucji. Uchwała zastrzega, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom regulaminu przed ustawą. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. powołany wyżej wyrok WSA we Wrocławiu, z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06 dostępny na str. cbose). Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia, tak art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i innych przepisów tej ustawy oraz przepisów wykonawczych do niej, polegające na powtarzaniu treści zapisów ustawy lub rozporządzenia, w tym w brzmieniu niekompletnym bądź zmienionym, czy też przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę w przedstawionym stanie sprawy nie zasługiwała na uwzględnienie. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.