



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 29 czerwca 2018 r.

Poz. 2995

### WYROK NR II SA/RZ 1364/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 13 marca 2018 r.

#### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński /spr./ Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk WSA Piotr Godlewski Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie na uchwałę Rady Gminy Lubaczów z dnia 27 kwietnia 2007 r. nr VIII/76/2007 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 2 pkt 7 i pkt 8, § 11 ust. 5, § 12 ust. 3, § 14 ust. 1, § 17, § 23 ust. 3 w zw. z § 23 ust. 1 i 2, § 25 ust. 2, § 27, § 28 ust. 2, § 31 ust. 2 i § 33.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie jest uchwała Rady Gminy Lubaczów nr VIII/76/2007 z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, którą podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g), oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r.). Prokurator wniósł skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej postanowień zawartych w § 2 ust. 7 i 8, § 11 ust. 5, § 12 ust. 3, § 14 ust. 1, § 17, § 23 ust. 3, § 25 ust. 2, § 27, § 28 ust. 2, § 31 ust. 2 oraz § 33. Zaskarżonej uchwały Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, a to art. 6, art. 8 ust. 1, art. 15 ust 1 i 4, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku wskutek podjęcia uchwały w sposób sprzeczny z prawem oraz z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego poprzez: 1) wprowadzenie w § 2 w ust. 7 i 8 uchwały bez upoważnienia ustawowego definicji pojęć: "wodomierza dodatkowego", "wodomierza własnego", podczas gdy delegacja ustawowa art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do definiowania określonych pojęć, co istotnie narusza art. 19 ust. 2 w/w ustawy; 2) przyznanie w § 11 ust. 5, § 12 ust. 3, § 25 ust. 2 oraz § 33 uchwały przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu bez upoważnienia ustawowego prawa do określania wzoru wniosku o zawarcie umowy, wzoru wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o zawarcie umowy, wzoru wniosku o przyłączenie, wzoru zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru przyłącza, co istotnie narusza art. 6 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku; 3) przyznanie w § 14 ust. 1 uchwały przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu możliwości jednostronnego rozwiązania umowy z odbiorcą bez żadnej przyczyny, a jedynie z zachowaniem przewidzianego w umowie okresu wypowiedzenia, co istotnie narusza art. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku; 4) rozszerzenie w § 17 uchwały bez upoważnienia ustawowego katalogu przesłanek umożliwiających odcięcie dostawy wody i zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego, co istotnie narusza art. 8 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku; 5) nałożenie w § 23 ust. 3 uchwały bez upoważnienia ustawowego na odbiorców usług pobierających wodę z własnych ujęć obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji "wodomierza własnego" w innym celu niż dla ustalania ilości wody bezpowrotnie zużytej, co istotnie narusza art. 27 ust. 1, 4, 5, 6 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku; 6) dopuszczenie w § 27 oraz § 31 ust. 2 uchwały bez upoważnienia ustawowego możliwości nałożenia na przyszłego odbiorcę, nawet za jego

zgodą, w "Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" obowiązku wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, pod rygorem uzależnienia odbioru przyłącza od uprzedniego wypełnienia tego obowiązku co istotnie narusza art. 15 ust. 1 i 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku; 7) przyznanie w § 28 ust. 2 uchwały bez upoważnienia ustawowego przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu prawa do ustalania opłaty za pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót, co istotnie narusza art. 15 ust. 1 i 4 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami (p.p.s.a.) Prokurator wniósł o stwierdzenie jej nieważności zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie. W uzasadnieniu skargi Prokurator podkreślił, iż przepis art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w którym powinny być określone prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym wymienione w art. 19 ust. 2 cytowanej ustawy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. 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 art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Zauważył również, iż obowiązkiem organu jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, co oznacza, iż uchwała musi merytorycznie ukształtować stan prawny w każdym ze wskazanych zakresów. Jednocześnie nie wolno w akcie prawa miejscowego zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść przepisu upoważniającego, co skutkowałooby istotnym naruszeniem prawa. Wskazał przy tym na wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 roku w sprawie o sygn. akt II OSK 2058/11 pogląd, iż "konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego". Kwestionując zapis § 2 ust. 7 i 8 zaskarżonej uchwały Prokurator wskazał, iż Rada Gminy wprowadziła w tych przepisach definicje pojęć: wodomierza dodatkowego i wodomierza własnego, co istotnie narusza art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Wprawdzie cytowana ustawa nie wyjaśnia tych pojęć, to jednak delegacja ustawowa art. 19 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do formułowania w regulaminie definicji określonych pojęć. Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 28 grudnia 2006 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 570/06; z dnia 15 marca 2007 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 521/6, z dnia 2 czerwca 2009 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 470/08). Wskazał ponadto, że z przepisu § 149 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wynika, iż w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa nie należy formułować bez upoważnienia ustawowego definicji pojęć, którymi posługuje się ustawa. Przy działaniach uchwałodawczych należy przede wszystkim uwzględnić hierarchię źródeł prawa i zależność treści uchwał od zakresu upoważnienia zawartego w ustawie. Dalej wskazał, że zapisy § 11 ust. 5, § 12 ust. 3, § 25 ust. 2, § 33 zaskarżonej uchwały istotnie naruszają art. 6 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku poprzez przyznanie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu prawa do określania wzoru wniosku o zawarcie umowy, wzoru wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o zawarcie umowy, wzoru wniosku o przyłączenie do sieci, zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru. Z treści tych przepisów wynika, iż chodzi o umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, o której mowa w art. 6 cytowanej ustawy, wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o zawarcie umowy, o którym mowa w art. 6 ust. 6 ustawy, i o przyłączenie do sieci nieruchomości, o którym to przyłączeniu mówi art. 15 ust. 4 ustawy. Tymczasem ani przepis art. 6, ani też żaden inny przepis ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku nie przewiduje podstawy do nadawania przedsiębiorstwu uprawnienia do sporządzania wzoru wniosku o zawarcie umowy, wzoru wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o zawarcie umowy, wzoru wniosku o przyłączenie do sieci, zgłoszenia odbioru oraz protokołu odbioru. Tym samym Rada Gminy dokonała niedopuszczalnej subdelegacji na przedsiębiorstwo kompetencji do określania tych wzorów, bowiem ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku nie przewiduje takiej możliwości. Prokurator zauważył, iż każdy z mieszkańców gminy ma prawo do równego traktowania, a przyjęcie rozwiązania z zaskarżonej uchwały mogłoby prowadzić do zróżnicowania sytuacji różnych osób np. w zależności od miejsca zamieszkania, jeśli na terenie gminy świadczyłoby usługi więcej niż jedno przedsiębiorstwo i każde z nich opracowywałoby swój autorski wzór wniosku. Wskazał, że kwestia ta była już podnoszona w orzecznictwie sądów, m. in. w wyroku

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2015 roku wydanym w sprawie o sygn. II OSK 2410/13, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2015 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/LU 641/14, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 511/10. Dalej podniósł, że zgodnie z § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być rozwiązana przez stronę umowy z zachowaniem okresu wypowiedzenia określonego w umowie. Przepis ten istotnie narusza art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku, bowiem daje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu możliwości jednostronnego rozwiązania umowy z odbiorcą bez żadnej przyczyny, a jedynie z zachowaniem przewidzianego w umowie okresu wypowiedzenia. Możliwość taka jest sprzeczna z podstawowymi założeniami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, której celem było zagwarantowanie zaopatrzenia ludności w wodę zdatną do użytku, a także odprowadzanie ścieków. Tymczasem interes przedsiębiorstwa jest w wystarczającym stopniu zabezpieczony ustawowo poprzez wskazanie w art. 8 ust. 1 enumeratywnie wymienionych przypadków, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 października 2010 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 511/10. W odniesieniu do § 17 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy określiła faktyczne skutki rozwiązania lub wygaśnięcia umowy, wskazując działania powodujące uniemożliwienie dalszego korzystania z usług tj. zamknięcie przyłącza wodociągowego i demontaż wodomierza głównego, Prokurator podniósł, iż zapis ten również istotnie narusza art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy zawiera bowiem enumeratywnie wskazane przesłanki umożliwiające odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłączy i rozszerzenie tego katalogu bez upoważnienia ustawowego jest niedopuszczalne. Takie stanowisko wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2009 roku, wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 470/08. Natomiast zapis § 23 ust. 3 zaskarżonej uchwały nakłada na odbiorcę obowiązek zakupu, zainstalowania na własny koszt wodomierza własnego, jego utrzymania i legalizacji w sytuacji o jakich mowa w § 23 ust. 1 i 2 tj. jeżeli odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalana jako równa ilość wody pobranej, ustalonej na podstawie wskazań wodomierza własnego oraz jeżeli odbiorca pobiera wodę z ujęć własnych oraz urządzeń przedsiębiorstwa i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzeń pomiarowych, ilość odprowadzanych ścieków jest ustalana jako suma wskazań wodomierza własnego i wodomierza głównego. W ocenie Prokuratora zapisy § 23 ust. 3 zaskarżonej uchwały są niezgodne z art. 27 ust. 1, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Wskazał, iż stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku zasadą jest, że koszt nabycia zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego, ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe - odbiorca usług. W art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku została przewidziana możliwość obciążenia odbiorcy usług obowiązkiem zainstalowania na jego koszt dodatkowego wodomierza, ale tylko dla ustalania ilości wody bezpowrotnie zużytej. Wskazana w art. 27 ust. 1, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku regulacja dotycząca ustalania ilości wody dostarczonej oraz odprowadzanych ścieków, jak też obowiązku ponoszenia kosztów niezbędnych do tego celu urządzeń, jest wyczerpująca. Nałożenie zaś przez Radę Gminy w uchwale na odbiorców usług pobierających wodę z własnych ujęć obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji "wodomierza własnego" w innym celu niż określony w art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku, Prokurator uznał za pozbawione podstawy prawnej i w sposób oczywisty sprzeczne z tą ustawą. Regulamin nie może bowiem nakładać na odbiorcę usług nowych obowiązków, w szczególności wiążących się z dodatkowymi kosztami, jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2008 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 2033/06, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2006 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 570/06, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 511/10. Skoro ustawodawca w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 roku wymienia wprost jakie koszty zobowiązana jest ponieść osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, to prawodawca miejscowy nie może w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nakładać na odbiorcę obowiązku ponoszenia dodatkowych kosztów. Ponadto zdaniem Prokuratora, zapis § 27 zaskarżonej uchwały również istotnie narusza art. 15 ust. 1 i 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku poprzez dopuszczenie możliwości nałożenia na przyszłego odbiorcę, nawet za jego zgodą, w "Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" obowiązku wybudowania przez przyszłego : odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych. Zapisy te nie mieszczą się w delegacji ustawowej zawartej w art. 19 z dnia 7 czerwca 2001 roku. Z przepisu tego nie wynika bowiem upoważnienie dla rady gminy do

regulowania warunków umowy o współfinansowaniu lub budowie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz kwestii odbioru tak wybudowanej sieci. Postanowienia regulaminu ustawiające obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń, nawet za jego zgodą, wiążą bez podstawy prawnej warunki przyłączenia nieruchomości do sieci z budową samej sieci przez odbiorcę, co stanowi wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Zobowiązanie przyszłego odbiorcy do budowy urządzeń wodociągowych kanalizacyjnych nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, co stwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielopolskim w wyroku z dnia 11 października 2010 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 511/10. Prokurator zauważył, iż 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 gminnym oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku). Ustawa przyznała wprawdzie radzie gminy kompetencję do ustalenia regulaminu, przesądzając jednak w skali krajowej o bezwzględny obowiązek przyłączenia, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawowe "warunki przyłączenia określone w regulaminie" nie mogą być zatem interpretowane dowolnie, w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy i w sposób niekorzystny dla odbiorców wody i zainteresowanych odprowadzaniem ścieków. 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 (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2001 roku). Umowa jest tu wymieniona jako trzecia czynność, następująca po przyłączeniu do sieci i po złożeniu wniosku. Tymczasem zaskarżony § 27 ust. 2 uchwały odwraca tę kolejność: wniosek, umowa, wydanie warunków i dopiero przyłączenie. Zauważył również, iż dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2001 roku). Ustawa wyraźnie mówi o umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, podczas gdy § 27 ust. 2 zaskarżonej uchwały reguluje "umowę regulującą tryb i zasady odpłatnego przejścia urządzeń". Skoro art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2001 roku przesądził o niedopuszczalności uzależnienia przyłączenia od wcześniejszego zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, to tym bardziej niedopuszczalne jest uzależnienie ustalenia warunków przyłączenia od zawarcia umowy o przekazaniu sieci wybudowanej przez odbiorcę. Podobnie § 31 ust. 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku poprzez dopuszczenie możliwości nałożenia na przyszłego odbiorcę w "Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" obowiązku wybudowania urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych pod rygorem uzależnienia odbioru przyłącza od uprzedniego wypełnienia tego obowiązku. Zapis ten podobnie jak wskazane wyżej dopuszcza możliwość nałożenia na przyszłego odbiorcę w "Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej" obowiązku wybudowania bliżej nieokreślonego elementu sieci, pod rygorem uzależnienia odbioru przyłącza od uprzedniego wypełnienia tego obowiązku. Tym samym Rada Gminy wykroczyła powyższą regulacją poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku. Zaskarżonej uchwałę Prokurator zarzucił również, iż w § 28 ust. 2 istotnie narusza ona art. 19 ust. 2 oraz art. 15 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku poprzez przyznanie przedsiębiorstwu prawa do ustalania opłaty za pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót. Tymczasem w treści art. 15 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku wynika jednoznacznie, że za przyłączenie nieruchomości danej osoby do sieci ani przedsiębiorstwu ani też gminie nie należą się jakiegokolwiek opłaty, bowiem nie przewiduje ich tak ustawa, jak i akty wykonawcze, stąd też dokonanie regulacji w tym zakresie w regulaminie, będącym aktem prawa miejscowego nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach prawa. Przyłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów niż wymienione w art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy. Nie stanowi zaś kosztu realizacji budowy przyłącza opłata za pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót, skoro jej poniesienie nie służy spełnieniu ustawowego wymogu dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielopolskim w wyroku z dnia 11 października 2010 roku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Go 511/10, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 298/14. Wreszcie Prokurator zauważył, iż przez sprzeczność z prawem należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego,

jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 roku wydanym w sprawie o sygn. akt P 9/02. Za " istotne naruszenie prawa" należy rozumieć uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Ustawa o samorządnie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się zatem, że są to 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 procedur podjęcia uchwały, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lutego 1998 roku w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 1459/97. Stąd wykazane w niniejszej skardze naruszenia prawa nie mogą być uznane za nieistotne, i w ocenie Prokuratora zachodzi podstawa do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych zapisów uchwały w drodze stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w części. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w § 2 w ust. 7 i 8 uchwały bez upoważnienia ustawowego definicji pojęć "wodomierza dodatkowego", "wodomierza własnego" wskazała, że zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku, w rozliczeniach ilości odprowadzanych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług. Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W przypadku gdy odbiorca usług, pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzenia pomiarowego, którego instalacja z przyczyn technicznych jest nie możliwa, ilość odprowadzanych ścieków można określić jako równą ilość wody pobranej na podstawie wskazań wodomierza własnego, który pełni funkcję jednego z urządzeń pomiarowych, a odbiorca usług jest zobowiązany do zakupu, zainstalowania na własny koszt, jego utrzymania i legalizacji. Rada Gminy zauważyła, że choć akty prawa miejscowego muszą opierać się na delegacji ustawowej, to nie przybiera ona formy delegacji ściśle określającej zakres regulacji aktu niższego rzędu, jak ma to miejsce w wypadku ustawowej delegacji do wydania rozporządzeń. W tej sytuacji naturalną konsekwencją delegacji ustawowej o charakterze ogólnym jest akt prawa miejscowego rozwijający regulację ustawową o szczegółowe unormowania nieuregulowane w ustawie lecz zgodne z jej celem. O ile niedopuszczalne jest nakładanie na obywateli nieznanymi im obowiązków, to wprowadzenie rozwiązań pozwalających na precyzyjny pomiar emisji ścieków po to, aby naliczyć adekwatną opłatę nie stanowi w mniemaniu organu administracji przekroczenia delegacji ustawowej. W braku możliwości pomiaru poprzez wodomierz dodatkowy (którego instalacja nie jest obowiązkiem), odbiorca będzie ponosił zryczałtowaną opłatę za ścieki obliczaną według wskazań wodomierza dokonującego pomiaru pobranej wody. Ilość pobranej wody i odprowadzonych ścieków nie muszą być tożsame. Tym sposobem odbiorca może ponosić opłatę wyższą niż opłata za ilość faktycznie odprowadzonych ścieków. Zastosowane rozwiązanie jest więc w ocenie Rady Gminy, korzystne dla odbiorców. Odnosząc się do zarzutu przyznania w § 11 ust. 5, § 12 ust. 3, § 25 ust.2 oraz § 33 uchwały przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu bez upoważnienia ustawowego prawa do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy, wzoru wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielko lokalowego o zawarcie umowy, wzoru wniosku o przyłączenie, wzoru zgłoszenia odbioru oraz protokołu przyłącza, Rada Gminy wskazała, że kwestionowane zapisy uchwały określają, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może określić wzory wniosku o zawarcie umowy, wzoru wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielkolokalowego o zawarcie umowy, przedsiębiorstwo jest zobowiązane przygotować i bezpłatnie udostępnić odpowiedni wzór wniosku o przyłączenie, określenie przez przedsiębiorstwo wzoru zgłoszenia odbioru oraz protokołu przyłącza. Co prawda cytowana ustawa nie określa kto ma opracować wzory wyżej wymienionych wniosków jednak opracowanie wszelkich wzorów dokumentów stanowi czynność administracyjną i jest obowiązkiem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, nieopracowanie wzorów dokumentów i nieudostępnienie ich odbiorcom doprowadziło by do obiegu różnych dokumentów. Jednocześnie Rada Gminy podkreśliła, że opracowane wzory wniosków czy innych dokumentów nie są obligatoryjne (bezwzględnie wymagane) i można je skutecznie składać także bez zachowania opracowanych w gminie wzorów. Jej zdaniem skarżący nie zauważa i nie podważa, że w § 13 uchwały istnieje zapis, że przedsiębiorstwo sporządza projekt umowy, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o zawarcie umowy. Ustawodawca też nie określa wprost kto sporządza projekt umowy. Odnosząc się do zarzutu przyznania w § 14 ust. 1 uchwały przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu możliwości jednostronnego rozwiązania umowy z odbiorcą usług bez żadnej przyczyny, a jedynie z zachowaniem przewidzianego w umowie okresu wypowiedzenia Rada Gminy wyjaśniła, że w § 14 ust. 1 uchwały Rady istnieje zapis, że strony umowy mogą rozwiązać umowę z zachowaniem okresu wypowiedzenia określonym w umowie i zapis dotyczy każdej ze stron umowy, przedsiębiorstwa i odbiorcy usług. Jest to rozwiązanie oparte na założeniu równości stron i dobrowolności zawarcia i utrzymywania stosunku o charakterze cywilnoprawnym, co nie zwalnia gminy z realizacji jej

ustawowych zadań własnych. W odpowiedzi na zarzut rozszerzenia w § 17 uchwały bez upoważnienia ustawowego katalogu przesłanek umożliwiających odcięcie dostawy wody i zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego Rada Gminy wskazała, że zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli zostanie stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy, dalsze dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków było by zgodnie z obowiązującymi przepisami bezumowne, co w konsekwencji mogło by doprowadzić do popełnienia wykroczenia w przypadku dostawy wody, przestępstwa w przypadku odprowadzania ścieków przez odbiorcę. Odnosząc się do zarzutu nałożenia w § 23 ust. 3 uchwały bez upoważnienia ustawowego na odbiorcę usług pobierających wodę z własnych ujęć obowiązku zakupu, zainstalowania na własny koszt, utrzymania i legalizacji "wodomierza własnego" w innym celu niż dla ustalenia ilości wody bezpowrotnie zużytej (...) Rada Gminy stwierdziła, że zgodnie z art. 27 ust.4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku ilość odprowadzanych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W przypadku gdy odbiorca usług pobiera wodę z ujęć własnych i wprowadza ścieki do urządzeń przedsiębiorstwa, w razie braku urządzenia pomiarowego, którego instalacja z przyczyn technicznych jest nie możliwa, ilość odprowadzanych ścieków można określić jako równą ilość wody pobranej na podstawie wskazań wodomierza własnego, który pełni funkcję jednego z urządzeń pomiarowych, a odbiorca usług jest zobowiązany do zakupu, zainstalowania na własny koszt, jego utrzymania i legalizacji. Następnie w odpowiedzi na zarzut dopuszczenia w § 27 oraz § 31 ust. 2 uchwały bez upoważnienia ustawowego możliwości nałożenia na przyszłego odbiorcę, nawet za jego zgodą, w "Warunkach przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" obowiązku wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, pod rygorem uzależnienia odbioru przyłącza od uprzedniego wypełnienia tego obowiązku Rada Gminy wyjaśniła, że celem niniejszego zapisu nie było przerzucenie na inwestorów obowiązku finansowania budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Intencją tego zapisu było uregulowanie postępowania Gminy Lubaczów w przypadkach, gdy inwestorzy realizują swoje inwestycje w oddaleniu od istniejącej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. W takim przypadku oczywiście po stronie Gminy Lubaczów jest obowiązek budowy sieci głównej. Z uwagi na to, że taka rozbudowa powinna być poprzedzona odpowiednią procedurą ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i/lub przetargową na wykonanie robót, która są czasochłonne, w interesie inwestorów stosowano praktykę polegającą na wykupie przez Gminę gotowych odcinków sieci wybudowanych przez nich. Wynika to z tego, że to inwestor na swoim gruncie może znacznie prościej (pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót nie wymagających pozwolenia) i tym samym szybciej wybudować potrzebną mu sieć. Po zakończeniu takiej inwestycji odcinki sieci są odkupywane przez Gminę Lubaczów. Co do zapisanej w w/w uchwale możliwości nałożenia obowiązku wybudowania urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, pod rygorem uzależnienia odbioru przyłącza od uprzedniego wypełnienia tego obowiązku Rada Gminy wyjaśniła, że nie jest to uzależnione i nigdy nie miało zastosowania. Z kolei przyznanie w § 28 ust. 2 uchwały bez upoważnienia ustawowego przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu prawa do ustalenia opłaty za pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo kontroli robót Rada Gminy uzasadniła tym, że w przypadku gdy odbiorca zleca wykonanie przyłączy przedsiębiorstwu, przedsiębiorstwo wykonuje tę usługę odpłatnie, przedkładając osobie ubiegającej się o przyłączenie szczegółowy wykaz planowanych kosztów, który obejmuje: opracowanie projektu przyłącza lub przyłączy, wytyczenie geodezyjne, roboty budowlane, inwentaryzację powykonawczą wykonanego przyłącza lub przyłączy, zaś w/w czynności nie są czynnościami administracyjnymi. W tym konkretnym przypadku nie jest wymagane by odbiorca uzgadniał projekt, sposób prowadzenia prac i kontroli robót z przedsiębiorstwem. Wymóg ten dotyczy tylko sytuacji kiedy przyłączenia dokonuje inny podmiot gospodarczy mający stosowne uprawnienia do wykonywania w/w robót i za uzgodnienia przedsiębiorstwo nie pobiera żadnych opłat. Rada Gminy podkreśliła, że nie dochodzi tu do ustanowienia żadnej opłaty publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga w przedmiotowej sprawie zasługuje na uwzględnienie. Sąd administracyjny pozostając związany kryterium legalności oraz nie będąc związany granicami skargi, w tym podniesionymi w niej zarzutami, jest upoważniony w toku kontroli przedmiotu zaskarżenia do uwzględnienia z urzędu wszelkich stwierdzonych naruszeń prawa oraz do ich sankcjonowania w granicach wyznaczonych w art. 145-150 p.p.s.a. lub w przepisach szczególnych. Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego polega zasadniczo na stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu w całości albo w części, chyba że przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności (art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności – w odniesieniu do gminnych aktów prawa miejscowego – wynika przede wszystkim z art. 91 ust. 4 w zw. z art. 93 ust. 1 p.p.s.a. Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku

nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W takich wypadkach sąd administracyjny uwzględnia skargę poprzez stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa w całości albo w części. Oceniając negatywnie legalność zaskarżonej uchwały w części objętej zakresem zaskarżenia, Sąd uznał – niezależnie od zasadności zarzutów skargi – że skarżony organ wykonując przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.) kompetencję do stanowienia aktu prawa miejscowego w postaci regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków naruszył w sposób istotny przepisy powyższej ustawy, które stanowiły podstawę treściową regulaminu oraz przedmiot konkretyzacji uchwałodawczej. Powyższe istotne naruszenia ustawowego prawa materialnego odnoszą się przede wszystkim do przepisów art. 2, art. 6, art. 8, art. 15, art. 19 i art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Jakkolwiek sąd administracyjny, zgodnie z zasadą niezwiązania granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.), nie jest ograniczony zakresem zaskarżenia i podniesionymi zarzutami, to jednak – uwzględniając wyjątkowy charakter skargi wniesionej przez prokuratora – w niniejszej sprawie proces kontroli legalnościowej został zasadniczo ograniczony do tej części uchwały, która została objęta zakresem zaskarżenia. Jedyne w drodze wyjątku Sąd – stwierdzając nieważność § 23 ust. 3 zaskarżonej uchwały – dodatkowo wskazał, że stwierdzenie to obejmuje treść normatywną wynikającą łącznie z § 23 ust. 3 w związku z § 23 ust. 1 i 2 uchwały. Stwierdzone naruszenia prawa o istotnym charakterze obejmują następujące unormowania zaskarżonej w części uchwały: Po pierwsze, definicje legalne zawarte w § 2 pkt. 7 i 8 uchwały istotnie naruszają art. 2 oraz art. 27 ust. 1, 4-6 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. poprzez wprowadzenie w uchwale regulaminowej autonomicznych definicji pojęć, co do których brak wyraźnej podstawy ustawowej do legalnego definiowania w regulaminie będącym aktem wykonawczym względem ustawy. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że zasadnicze pojęcie "wodomierza głównego" zostało zdefiniowane w ustawie (art. 2 pkt 19), natomiast pojęcie "dodatkowego wodomierza" występuje w art. 27 ust. 6 ustawy. Ustawodawca nie uznał jednak za stosowne dalszego definiowania pojęcia "dodatkowego wodomierza". Takie podejście jest podyktowane tym, że ustawodawca posłużył się powyższym pojęciem w kontekście pomiaru ilości wody bezpowrotnie zużytej w rozliczeniach ilości odprowadzanych ścieków (art. 27 ust. 6). W tej sytuacji należy uznać, że pojęcie to zostało zdefiniowane pośrednio w art. 27 ust. 6 ustawy, a prawodawca lokalny nie jest upoważniony do ponownego definiowania (nawet w sposób zbieżny treściowo) pojęć ustawowych. Tymczasem skarżony organ autonomicznie zdefiniował powyższe pojęcie w pkt. 7 § 2 uchwały. Nie jest także dopuszczalna zmiana językowego ujęcia określonych pojęć. W art. 27 ust. 6 ustawy jest mowa o "dodatkowym wodomierzu", natomiast skarżony organ wprowadził pojęcie "wodomierza dodatkowego". Kolejność określonych słów w ramach danego pojęcia nie jest oczywiście pozbawiona znaczenia normatywnego. Prawodawca lokalny nie może zatem zmieniać konwencji pojęciowej prawodawcy ustawowego. Nie jest również dopuszczalne wprowadzenie nieznanego ustawie pojęcia "wodomierza własnego". Pojęcie to i jego dalsze zastosowanie w zaskarżonej uchwale (zob. poniżej rozważania co do § 23 uchwały) nie uwzględnia treści art. 27 ust. 4-6 ustawy. W świetle tych przepisów (art. 27 ust. 4) zasadą jest, że ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (a więc – zgodnie z art. 2 pkt. 15 ustawy – przyrządów pomiarowych mierzących ilość odprowadzonych ścieków, znajdujących się na przyłączy kanalizacyjnym). Dopiero w razie braku urządzeń pomiarowych w rozumieniu art. 2 pkt. 15 ustawy ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. Oznacza to, że w sytuacji braku urządzeń pomiarowych ilość ścieków ustala się na podstawie ilości wody pobranej, którą ustala się na podstawie wodomierza głównego, a w razie jego braku – w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, albo na podstawie ilości wody określonej w umowie. Wynika z tego, że umowa o odprowadzanie ścieków zawarta z przedsiębiorstwem wodociągowym (art. 6 ustawy) może określać także inny niż tylko wynikający z ilości wody pobranej sposób ustalania ilości ścieków (art. 27 ust. 5 ustawy), jednak prawodawca lokalny nie może w tym zakresie kształtować ogólnie treści postanowień umownych. Po drugie, przepisy § 11 ust. 5 i § 12 ust. 3 poprzez wprowadzenie nieznanego podstawy ustawowej upoważnienia przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego do określenia wiążących dla odbiorców wzorów wniosku o zawarcie umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków naruszyły w sposób istotny art. 92 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. w zakresie art. 6 ust. 1, 1a i 2 oraz art. 19 ust. 1 i 2 pkt. 2. Przede wszystkim upoważnienie jednej ze stron umowy prywatnoprawnej do jednostronnego ustalenia praw lub obowiązków drugiej ze stron umowy (w tym np. obowiązku wykorzystania określonego wzorca wniosku o zawarcie umowy) wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Podstawy takiej nie stanowi art. 19 ust. 1-2 ustawy upoważniający właściwą radę gminy do wydania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jako akt prawa miejscowego ma bowiem konkretyzować lub uzupełniać regulację ustawową w zakresie określonych praw i obowiązków

przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorcy jego usług, kształtując je w sposób zamknięty i dookreślony. Nie jest więc dopuszczalne subdelegacyjne upoważnienie przedsiębiorstwa do dalszej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy. Jeśli więc rada gminy, konkretyzując art. 19 ust. 2 pkt. 2 ustawy, zmierza do określenia praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorcy jego usług w zakresie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, m.in. poprzez ustalenie wzorców wniosków o zawarcie umów, to powinna tę kompetencję wykonać w sposób samodzielny, ustanawiając w treści regulaminu (także w formie załącznika do uchwały) tego rodzaju wzorce. Dalsze delegowanie kompetencji przez radę gminy jako organ ustawowo upoważniony do stanowienia aktu prawa miejscowego narusza konstytucyjny zakaz subdelegacji w zakresie aktów wykonawczych do ustawy. Po trzecie, również § 25 ust. 2 oraz § 33 zaskarżonej uchwały nie spełniają wymogów w zakresie niesprzeczności z normami wyższego stopnia. Jakkolwiek w § 24 uchwały rada gminy ustaliła minimalne elementy wzorca wniosku o przyłączenie, jednakże jednocześnie upoważniła przedsiębiorcę do ostatecznego przygotowania i określenia treści wzorca wniosku, który – co wynika z § 24 – może mieć szerszy zakres treściowy niż minimalna treść ustalona przez radę gminy. Taka forma subdelegacji jest również niedopuszczalna. Zakres i treść obowiązków osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci są w tym wypadku niedookreślone i otwarte, gdyż nie jest pewne, jaką postać przyjmie ostatecznie wzorzec wniosku przygotowany jednostronnie przez przedsiębiorstwo. Treść wzorca wniosku o przyłączenie jest bardzo istotna, albowiem zgodnie z § 26 ust. 1 uchwały warunkiem rozpoczęcia biegu 14-dniowego terminu do wydania przez przedsiębiorstwo warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest złożenie "prawidłowo wypełnionego wniosku". Oznacza to, że jednostronnie wyznaczony przez przedsiębiorstwo wzorzec wniosku (który – jak wspomniano – może wykraczać poza minimalną treść określoną w uchwale regulaminowej) może mieć wpływ na termin lub nawet na efektywność przyłączenia do sieci podmiotu będącego wnioskodawcą. Oczywiście taka droga stopniowej konkretyzacji ustawy poza treścią aktu prawa miejscowego jest niedopuszczalna. Podobnie nie są dopuszczalne upoważnienia przedsiębiorstwa do jednostronnego ustalania wzorów zgłoszeń odbioru technicznego przyłącza oraz protokołu odbioru. Nie jest również w tym zakresie wystarczające określenie w § 34 uchwały minimalnych wymogów treściowych zgłoszeń odbioru oraz protokołów odbioru. Istnieje ponadto poważne zagrożenie, że ustalone samodzielnie przez przedsiębiorstwo wzorce mogłyby wykraczać poza zakres delegacji przewidzianej dla samej rady gminy. W związku z powyższym należy przyjąć, że wszystkie kategorie powyższych wzorców powinny zostać ustalone w sposób dookreślony, ostateczny i zamknięty w treści regulaminu przez organ do tego upoważniony, czyli radę gminy. Po czwarte, sprzeczny z art. 6 ust. 1, 2, 3 pkt. 6, art. 8 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. jest przepis § 14 ust. 1 kontrolowanej uchwały. Przepis ten w sposób naruszający ustawowe i umowne zasady ustalania obowiązywania umowy cywilnoprawnej o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków pozornie konkretyzuje ustawę, prowadząc do mylnego wniosku, że jest on źródłem uprawnień stron umowy do jej wypowiedzania. Tymczasem omawiana kategoria umowy jest rozwiązywana na zasadach określonych w ustawie – Kodeks cywilny, ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. oraz – w granicach ustawowych – w samej umowie (por. art. 6 ust. 1a, art. 6 ust. 3 pkt. 6 ustawy). Regulamin gminny nie stanowi w tym zakresie źródła uprawnień lub obowiązków stron umowy. Po piąte, przepis § 17 uchwały narusza w sposób istotny treść art. 6 ust. 3 pkt. 3 i 6 w zw. z art. 8 ust. 1 i 3 ustawy poprzez wprowadzenie wykraczającej poza zakres upoważnienia ogólnej i kategorycznej regulacji nakazującej zamknięcie przyłącza wodociągowego (odcięcie dostawy wody), zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego oraz demontaż wodomierza głównego, niezależnie od postawień umownych (por. art. 6 ust. 3 pkt. 3 i 6) oraz niezależnie od treści art. 8 ust. 1 i 3 ustawy. Przepisy art. 8 ust. 1 i 3 ustawy wyraźnie określają podstawy i warunki odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Regulacja regulaminowa nie może więc w tym zakresie zawierać ogólnych postanowień, które nie uwzględniają ustawowych ograniczeń w tym zakresie. Po szóste, przepis § 23 ust. 3 w zw. z § 23 ust. 1 i § 23 ust. 2 jest sprzeczny z art. 15 ust. 3 w zw. z art. 2 pkt. 15 oraz z art. 27 ust. 1 i ust. 4-6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe – odbiorca usług. Z kolei zgodnie z art. 2 pkt. 15 urządzenie pomiarowe to przyrząd pomiarowy mierzący ilość odprowadzanych ścieków, znajdujący się na przyłączy kanalizacyjnym. Jak już wskazano powyżej, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. nie upoważnia rady gminy do wprowadzania i definiowania w regulaminie pojęcia "wodomierza własnego". Pojęcie to może zostać ewentualnie określone w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy (por. np. art. 6 ust. 3 pkt. 2-3). Ponieważ w art. 15 ustawy uregulowano zasady ponoszenia kosztów związanych z nabyciem, instalacją i utrzymaniem wymienionych w ustawie kategorii wodomierzy oraz urządzeń pomiarowych związanych z pomiarem ilości ścieków, dlatego nie jest dopuszczalne, aby w akcie prawa miejscowego regulowano zasady finansowania dalszych kategorii wodomierzy lub innych urządzeń pomiarowych nieznanymi ustawie. Zasady ustalania ilości pobranej wody



oraz odprowadzonych ścieków z sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej zostały ściśle określone w art. 27 ustawy (zob. uwagi powyżej). Jeżeli odbiorca usług kanalizacyjnych wprowadza do sieci kanalizacyjnej wodę pobraną z ujęć własnych i nie zainstaluje urządzenia pomiarowego, o którym mowa w art. 2 pkt. 15 ustawy, to w takim wypadku znajdują zastosowanie regulacje wynikające z art. 27 ust. 4-6 ustawy oraz postanowienia umowne, do których odsyła art. 27 ust. 5 (z zastrzeżeniem możliwości uwzględnienia ilości wody bezpowrotnie zużytej na podstawie tzw. dodatkowego wodomierza, o którym mowa w art. 27 ust. 6 ustawy). Również w razie jednoczesnego pobierania wody z ujęć własnych oraz ujęć sieciowych, zasady pomiaru ilości ścieków wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej należy ustalać zgodnie z treścią art. 27 ust. 4-6 (wskazania urządzeń pomiarowych, o których mowa w art. 2 pkt. 15 ustawy; zasady określone w umowie). Ustawa nie upoważnia ponadto rady gminy do nakładania na odbiorcę obowiązku ponoszenia opłat związanych z nabyciem, instalowaniem lub utrzymaniem innych kategorii "wodomierzy" lub "urządzeń pomiarowych" poza urządzeniami pomiarowymi, o których mowa w art. 2 pkt. 15, oraz poza tzw. dodatkowymi wodomierzami, o których mowa w art. 27 ust. 6 ustawy. Po siódme, przepis § 27 narusza bezpośrednio i istotnie art. 6 ust. 2, art. 15 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. Przepis § 27 ust. 1 przewidujący, że osoba ubiegająca się o przyłączenie może przy odbiorze warunków przyłączenia "dobrowolnie" przyjąć na siebie obowiązek wybudowania przez "przyszłego odbiorcę" ze środków własnych urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych jest sprzeczny z określonymi w art. 15 ustawy zasadami ponoszenia kosztów budowy urządzeń sieciowych. Generalną zasadą jest, że obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie ustalonym przez gminę w odpowiednich aktach planistycznych obciąża przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 15 ust. 1). Wszelkie odstępstwa od zasady ustawowej wymagają zatem wyraźnej podstawy prawnej. Uchwała regulaminowa nie może zatem uzupełniać lub modyfikować powyższej zasady poprzez wprowadzenie dodatkowych podstaw do obowiązkowego lub fakultatywnego ponoszenia "na przyszłość" przez odbiorców usług kosztów budowy nowych urządzeń. Wyczerpujący katalog kosztów budowy urządzeń lub przyrządów sieciowych obciążających osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci lub odbiorców usług został określony w sposób wyczerpujący w ustawie (zob. art. 15, art. 27). Nie jest również dopuszczalne nakładanie w uchwale regulaminowej obowiązku zawarcia dodatkowej umowy określającej zasady i tryb odpłatnego przeniesienia własności ("przejęcia") urządzeń wybudowanych z własnych środków przez odbiorcę (§ 27 ust. 2). Zagadnienia dobrowolnych zobowiązań cywilnoprawnych stron umowy o przyłączenie nie mogą być przedmiotem regulacji uchwały regulaminowej, gdyż wykraczają one poza zakres upoważnienia z art. 19 ust. 2 oraz zakres przedmiotowy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Z powyższych względów nie jest również dopuszczalne regulowanie obowiązku zawierania umowy "przejęcia" własności części urządzeń przez przedsiębiorstwo w sytuacji współfinansowania inwestycji przez odbiorcę (§ 27 ust. 3). Oczywiście sprzeczne z treścią art. 19 ust. 1-2 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy są postanowienia uchwały określające, poza granicami upoważnienia ustawowego, zasady zawierania, rodzaje, formę i treść umów "odpłatnego przejęcia" przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez odbiorcę ze środków własnych (§ 27 ust. 4-7). Po ósme, sprzeczna z art. 19 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy jest treść § 28 ust. 2. Przepis uchwały zwalniający z obowiązku pisemnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia prac zmierzających do przyłączenia do sieci oraz warunków i sposobów kontroli robót w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo to odpłatnie świadczy osobie ubiegającej się o przyłączenie usługi w tym zakresie, wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy, a ponadto stanowi nieznaną ustawowej podstawy zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o przyłączenie w zależności od tego, czy podejmą decyzję o zawarciu odrębnej umowy o świadczenie usług z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Warunek przyłączenia do sieci w postaci uzgodnienia z przedsiębiorstwem zagadnień technicznych związanych z przyłączeniem musi zostać sformułowany w sposób zobjektywizowany, przewidywalny i kontrolowalny dla podmiotów zewnętrznych względem przedsiębiorstwa. Wymóg uzgodnienia nie może być natomiast wyłączony tylko dlatego, że określone "usługi" w tym zakresie ma wykonać samo przedsiębiorstwo. Powstaje zresztą zasadnicza wątpliwość, czy takie postanowienia regulaminu – niezależnie od braku podstawy kompetencyjnej do ich wprowadzenia – nie naruszają w sposób niedopuszczalny równowagi kontraktowej i zasad konkurencji rynkowej. Istnieje również poważne i realne zagrożenie, że przedsiębiorstwo będące dysponentem sieci mogłoby – poprzez określony sposób prowadzenia procedury uzgadniania – pośrednio wpływać na decyzje przyszłych odbiorców co do korzystania z usług przedsiębiorstwa zastępujących pisemne uzgodnienie. Po dziewiąte, istotnie narusza art. 5 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy przepis § 31 ust. 2 uchwały. Przepis ten, uzależniający przystąpienie do odbioru przyłącza od uprzedniego odbioru urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych wybudowanych ze środków własnych przez odbiorcę (zgodnie z dobrowolnym zobowiązaniem złożonym zgodnie z § 27 ust. 1 uchwały) jest sprzeczny z zasadą obowiązku ciągłego i niezawodnego świadczenia usług

sieciowych odbiorcom przyłączonym do sieci, a ponadto nie znajduje wystarczającej podstawy w treści art. 19 ust. 2 ustawy. Ustawodawca wyraźnie określił w art. 19 ust. 2 pkt. 6, że uchwała regulaminowa powinna określać sposób dokonywania odbioru wykonanego przyłącza. Przepis ten w żadnej mierze nie upoważnia rady gminy do wprowadzania dodatkowych (pozaustawowych) warunków odbioru przyłącza, tym bardziej zaś nie upoważnia do powiązania odbioru przyłącza z odbiorem dobrowolnie wybudowanych przez odbiorcę urządzeń. Mając na względzie wskazane wyżej argumenty i przesłanki, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części objętej zakresem zaskarżenia.