



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5772

Sygn. akt III SA/Lu 89/18



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 17 kwietnia 2018 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Robert Hałabis
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza, Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Monika Samcik

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Borki

z dnia 15 lutego 2006 r. nr XXXIII/188/06

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Borki

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### Uzasadnienie

W dniu 15 lutego 2006 r. Rada Gminy Borki podjęła uchwałę nr XXXIII/188/06 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borki (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 24 maja 2006 r., nr 93, poz. 1652). Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowił załącznik do podjętej uchwały.

Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości i zarzucając:

1. naruszenie art. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez wskazanie w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały konkretnego przedsiębiorstwa, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy;

2. naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez brak określenia w rozdziale 2 Regulaminu minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

3. naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez brak określenia w rozdziale 6 Regulaminu technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych;

4. naruszenie art. 15 ust. 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez wprowadzenie w § 20 ust. 2 Regulaminu dodatkowych, modyfikujących postanowienia ustawy przesłanek odmowy przyłączenia przez przedsiębiorstwo nowego odbiorcy do sieci;

5. naruszenie art. 6 ust. 5 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 2 Regulaminu nieznannej ustawie przesłanki do odmowy zawarcia umowy z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego;

6. naruszenie art. 6 ust. 4 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez pozostawienie w drodze przepisu § 15 ust. 4 Regulaminu kwestii zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do uznania przedsiębiorstwa;

7. naruszenie art. 19 ust. 2 oraz art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* poprzez uregulowanie w § 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 3, 4 i 5 warunków i trybu rozwiązania umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków,

8. naruszenie art. 5 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, poprzez zawarcie w § 10 oraz § 27 - 30 Regulaminu ustaleń w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej, a także skutkujących nałożeniem na odbiorców usług obowiązków nie przewidzianych w ustawie.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Borki uznał zarzuty skargi i wniósł o umorzenie postępowania, powołując się na podjęcie przez Radę Gminy Borki czynności zmierzających do uchylecia zaskarżonej uchwały. Wójt Gminy Borki wskazał, że w dniu 1 lutego 2018 r. Rada Gminy Borki na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz. U. z 2017 r., poz. 328 z późn. zm.) przyjęła projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazała projekt do zaopiniowania organowi regulacyjnemu – Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Lublinie, który to organ regulacyjny w ustawowym terminie 30 dni wyrazi swoją opinię, a następnie Rada na najbliższej sesji dokona uchylecia zaskarżonej uchwały i przyjęcia nowego regulaminu.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

W pierwszej kolejności stwierdzić należy dopuszczalność skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”) prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. W judykaturze ugruntowany jest również pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”). Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06).

Ponadto w świetle art. 53 § 2a p.p.s.a. zaskarżenie przez Prokuratora uchwały Rada Gminy Borki z dnia 15 lutego 2006 r. nr XXXIII/188/06 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borki nie było ograniczone żadnym terminem.

Wskazać także należy, że wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, powołane przez organ okoliczności podjęcia czynności zmierzających do uchylecia zaskarżonej uchwały nie stanowiły podstawy do umorzenia niniejszego postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jako bezprzedmiotowego. Uchylenie uchwały, które nadto w okolicznościach sprawy jeszcze nie nastąpiło, ma bowiem wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, które przynosi skutek *ex tunc*, tj. od momentu jej uchwalenia). Przepisy zawarte w kwestionowanym Regulaminie, w przypadku jedynie ich uchylenia, a nie stwierdzenia ich nieważności, mogłyby zatem mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94).

W świetle przytoczonych przepisów, w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły więc negatywne przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., które wyłączałyby merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim.

Oceniając zasadność skargi wskazać należy na treść art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzuty podniesione w skardze oraz sformułowany w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zasługiwały na podzielenie, gdyż zaskarżona uchwała Rady Gminy Borki z dnia 15 lutego 2006 r. nr XXXIII/188/06 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borki w sposób istotny narusza prawo.

Trzeba przy tym wskazać, że podstawę kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia tej uchwały* (Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w powołanym brzmieniu* ustawa określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków,

wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. *Stosownie zaś do art. 19 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały:*

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.

Mając na względzie treść przytoczonych przepisów, Sąd podziela podniesiony w skardze zarzut sprzecznego z prawem wskazania w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały konkretnego przedsiębiorstwa, a mianowicie Zakładu Gospodarki Komunalnej w Borkach, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Określenie w regulaminie zasad świadczenia usług przez konkretne przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uznać należy za nieprawidłowe. Zgodzić należy się ze skarżącym, że obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sąd aprobuje przy tym pogląd zaprezentowany we wskazanych przez skarżącego wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r., II SA/Gl 149/13, a także innych orzeczeniach sądów administracyjnych m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, II SA/Lu 641/14. W myśl wyrażonych w tych orzeczeniach poglądów istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepisy art. 1 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Z uwagi na to, że regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez konkretnego wskazywania ich w regulaminie. Podkreślić należy, że powyższy pogląd został także zaakceptowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2006 r., II OSK 1322/05).

Trzeba natomiast zauważyć, że zgodnie z brzmieniem § 1 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Borki określa on prawa i obowiązki dostawcy i odbiorcy usług oraz warunki i ich korzystanie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi za pomocą urządzeń wodociągowych oraz zbiorowego odprowadzania ścieków za pomocą urządzeń kanalizacyjnych na terenie gminy Borki. W myśl zaś zakwestionowanego § 2 ust. 3 Regulaminu dostawcą w rozumieniu Regulaminu jest Zakład Gospodarki Komunalnej w Borkach. Co więcej, w szeregu kolejnych przepisów Regulamin określa uprawnienia i obowiązki

„Zakładu”, to jest wskazanego konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W związku z tym można stwierdzić, że faktycznie zaskarżony Regulamin jest aktem określającym funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa w omawianym zakresie, wskutek czego zaskarżona uchwała nie stanowi wykonania art. 19 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a co w konsekwencji już z tej przyczyny uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały (por. uzasadnienie przywołanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2006 r., II OSK 1322/05).*

Zgodnie z przytoczonym wcześniej art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy w regulaminie winien zostać określony między innymi minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Podkreślenia wymaga, że regulacja ta ma dotyczyć standardów, jakie mają spełniać usługi przedsiębiorstwa (np. ich zakresu).

Rację ma skarżący, że Regulamin przyjęty zaskarżoną uchwałą nie określa takiego minimalnego poziomu usług. Kwestia standardów usług została zawarta w rozdziale 2 Regulaminu, zatytułowanym „Minimalny poziom usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, który w istocie zawiera jedynie trzy krótkie paragrafy mające odnosić się do tej materii. Stwierdzić jednak należy, że regulacje dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych w zakresie dostarczania wody wprawdzie formalnie zostały objęte postanowieniami Regulaminu, jednak przepisy te nie stanowią prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy. Trafnie podniesiono w skardze, że § 3 Regulaminu w kwestiach dotyczących ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków odsyła do pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody i odprowadzanie ścieków, zaś § 4 w zakresie minimalnej i maksymalnej ilości dostarczanej wody oraz maksymalnych ilości i dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń dostarczanych ścieków odsyła do umowy o zaopatrzenie w wodę zawartej z odbiorcą. Tego rodzaju uregulowania nie stanowią wypełnienia dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, który to przepis nakazuje zawarcie w samym regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wprawdzie regulamin nie musi określać dokładnych parametrów technicznych usług, jednak wymagane minimum to dokładne wskazanie ilości i jakości tych usług. W konsekwencji zasadny jest zarzut skargi, iż zaskarżony Regulamin nie zawiera obligatoryjnego elementu, o którym mowa w powołanym przepisie. Odesłanie do treści pozwolenia wodnoprawnego oraz umowy zawieranej z odbiorcą nie spełnia wymogu z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, LEX nr 296987 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2015 r., II SA/Lu 641/14). Natomiast podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków organ nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w przepisach art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jest zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Z analogicznych przyczyn za wadliwe należy uznać uregulowania rozdziału 6 Regulaminu zatytułowanego „Techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”. Uregulowania tego rozdziału, w szczególności zawarte w § 20 ust. 1, mają niedookreślony charakter, pozostawiający w istocie możliwość odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej w bliżej nieokreślonych przypadkach „braku wystarczających mocy produkcyjnych.” Tego rodzaju wymóg nie poddaje się jakiegokolwiek weryfikacji, a ponadto wykracza poza regulację ustawową i reguluje kwestie, które zostały przesądzone w ustawie, a przy tym czyni to w sposób odmienny, gdyż w myśl art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Ponadto w ust. 3 § 20 Regulaminu zostało zawarte odesłanie, zgodnie z którym poziom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w poszczególnych latach wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych opracowane na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego gminy. Wskazać należy, że zasady uchwalania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz treść planu normuje art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który w ust. 2 pkt 1 przewiduje, iż plan określa w szczególności planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Nie zwalniało to jednakże Rady Gminy Borki od obowiązku realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy. Brak w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków konkretnych wskazań oraz parametrów w zakresie technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych sprawia, że jego uregulowania nie mogą być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej ujętej w art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Co więcej, trafnie podniesiono w skardze, że zawarty w omawianym rozdziale Regulaminu przepis § 20 ust. 2 zawiera przesłanki odmowy przyłączenia przez przedsiębiorstwo nowego odbiorcy do sieci nieprzewidziane przez ustawę. Według tego przepisu Regulaminu zakład ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeśli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody zakładu bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.

Nie można zatem odmówić słuszności zarzutowi skargi, iż przepis § 20 ust. 2 wprowadza nową, pozaustawową przesłankę odmowy przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy „przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody zakładu”, gdyż ustawa takiej przesłanki nie ustanawia, a przy tym Regulamin nie precyzuje trybu udzielania tego rodzaju zgody.

Podobnie przepis § 20 ust. 2 Regulaminu nie precyzuje, jak należy rozumieć przesłankę wykonania przyłącza niezgodnie z „wydanymi warunkami technicznymi”, a w szczególności czy chodzi w tym przypadku o „warunki przyłączenia”, o których mowa w § 17 Regulaminu.

Zgodzić się także należy z zarzutem sprzeczności z ustawą § 6 ust. 2 Regulaminu, przewidującego że zakład ma prawo odmówić zawarcia umowy na zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego i osobami korzystającymi z lokali w tym budynku, gdy nie są spełnione równocześnie wszystkie warunki określone w art. 6 ust. 6 ustawy.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewiduje, że 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). Stosownie zaś do art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Przy tym według art. 6 ust. 5 ustawy jeżeli nieruchomości jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą.

Jednocześnie art. 6 ust. 6 ustawy określa, że na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeżeli:

- 1) instalacja wodociągowa w budynku jest wyposażona w wodomierze, zainstalowane zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, przy wszystkich punktach czerpalnych,
- 2) jest możliwy odczyt wskazań wodomierzy w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z właścicielem lub zarządcą,
- 3) właściciel lub zarządca rozlicza, zgodnie z art. 26 ust. 3, różnicę wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody,
- 4) właściciel lub zarządca na podstawie umowy, o której mowa w ust. 1, reguluje należności wynikające z różnicy wskazań między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody,
- 5) właściciel lub zarządca określa warunki utrzymania wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych oraz warunki pobierania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami,

- 6) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody do lokalu bez zakłócania dostaw wody do pozostałych lokali; w szczególności przez możliwość przerywania dostarczania wody do lokalu rozumie się założenie plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu,
- 7) został uzgodniony z właścicielem lub zarządcą sposób przerywania dostarczania wody z punktów czerpalnych znajdujących się poza lokalami, bez zakłócania dostaw wody do lokali.

Z przytoczonego przepisu art. 6 ust. 6 ustawy wynika wprost, że określone w nim wymogi warunkują zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1, z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Nie mają one natomiast zastosowania do umów zawieranych z właścicielem lub z zarządcą budynku wielolokalowego lub budynkami wielolokalowymi. Do ostatnio wymienionych umów odnoszą się wyłącznie przepisy art. 6 ust. 5 oraz art. 6 ust. 2 ustawy.

Zatem rozciągając wymogi przewidziane w art. 6 ust. 6 ustawy na umowy zawierane z właścicielem lub zarządcą budynku wielolokalowego § 6 ust. 2 Regulaminu zawiera unormowanie sprzeczne z ostatnio powołanymi przepisami ustawowymi, naruszając prawo w sposób istotny.

Tego rodzaju naruszenie prawa ma również miejsce w przypadku uregulowania zawartego w § 15 ust. 4 Regulaminu. Zgodnie z jego treścią w uzasadnionych przypadkach zakład może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zatem zawarcie umowy z taką osobą zostało ograniczone do niezdefiniowanych bliżej „uzasadnionych przypadków”, w których nadto zawarcie umowy zostało pozostawione uznaniu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnemu. Natomiast stosownie do art. 6 ust. 4 ustawy umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jak podnosi się w orzecznictwie, w świetle art. 6 ust. 4 ustawy brak jest jakichkolwiek podstaw do różnicowania w tej kwestii osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej nieruchomości. Z przepisu tego można zatem wyprowadzić wniosek, że wprowadza on zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z uwagi na brak tytułu prawnego do nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Lu 660/14.). W konsekwencji odmienna regulacja zawarta w § 15 ust. 4 Regulaminu musi być uznana za sprzeczną z prawem.

Z kolei przepisy § 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 3, 4 i 5 Regulaminu zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W myśl § 6 ust. 3 zakład ma prawo wypowiedzieć umowę właścicielowi lub zarządcy budynku wielolokalowego 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 usług w tym budynku, w terminie określonym w umowie. Przepisy § 7 ust. 3, 4 i 5 Regulaminu przewidują zaś, że: rozwiązanie umowy może nastąpić za porozumieniem stron, z zachowaniem okresu wypowiedzenia przewidzianego w umowie lub na skutek odstąpienia zakładu od umowy (ust. 3); zakład może odstąpić od umowy w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust 1 ustawy, a odstąpienie od umowy następuje poprzez oświadczenie zakładu doręczone odbiorcy na 20 dni przed terminem odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego (ust. 4); rozwiązanie umowy skutkuje zastosowaniem przez zakład środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług (ust. 5).

Powołane przepisy określają zatem warunki i tryb rozwiązania umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Natomiast według art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków jej wypowiedzenia powinny zostać zawarte w pisemnej umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Jednocześnie przepis art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego. Przepis ten stanowi bowiem, że w regulaminie należy określić szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami

usług, a nie wskazuje on na możliwość uregulowania w tym akcie również warunków i trybu rozwiązywania wskazanych umów. Określenie tych elementów przez radę stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 marca 2014 r., II SA/Lu 660/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1116/06 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/OI 452/17).

Zasadnie zarzucono w skardze, że także § 10 Regulaminu zawiera unormowania stanowiące nieuprawnioną ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Przepis ten przewiduje, że odbiorcy usług zobowiązani są do korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób zgodny z przepisami ustawy i nie powodujący pogorszenia jakości usług świadczonych przez zakład oraz nie utrudniający działalności zakładu, a w szczególności do:

- 1) użytkowania instalacji wodociągowej w sposób eliminujący możliwość wystąpienia awarii, skażenia chemicznego lub bakteriologicznego wody w sieci wodociągowej na skutek m. in.:
  - a) cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej,
  - b) powrotu ciepłej wody,
  - c) powrotu wody z instalacji centralnego ogrzewania;
- 2) montażu i utrzymania zaworów antyskażeniowych w przypadkach i na warunkach określonych odrębnymi przepisami;
- 3) użytkowania instalacji kanalizacyjnej w sposób nie powodujący zakłóceń funkcjonowania sieci kanalizacyjnej;
- 4) informowania zakładu o własnych ujęciach wody, w celu prawidłowego ustalania opłat za odprowadzanie ścieków;
- 5) wykorzystywania wody z sieci wodociągowej oraz korzystania z przyłącza kanalizacyjnego wyłącznie w celach określonych w warunkach przyłączenia do sieci lub w pisemnej umowie zawartej z zakładem;
- 6) zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie;
- 7) podjęcia działań ograniczających skutki awarii oraz udostępniania zakładowi terenu w celu usunięcia awarii lub kontroli działania urządzeń pomiarowych, wodociągowych, kanalizacyjnych i ich przyłączy.

Powyższy przepis ustanawia zatem określone w nim obowiązki odbiorców w zakresie korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, podczas gdy według art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy prawa i obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinny zostać zawarte w postanowieniach samej umowy, której treść kształtowana jest przez strony w ramach zasad przewidzianych w ustawie.

Analogicznie należało ocenić przepisy §§ 27, 28, 29 i 30 Regulaminu. W myśl § 27 Regulaminu: 1. odbiorca winien zapewnić niezawodne działanie wodomierzy i urządzeń pomiarowych poprzez ich odpowiednie zabezpieczenie przed uszkodzeniami mechanicznymi lub skutkami niskich temperatur, a także prawidłowe utrzymanie studzienki czy też pomieszczenia, w którym są zamontowane oraz zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych; 2. odbiorca zobowiązany jest do natychmiastowego usunięcia awarii na przyłączy będącym w jego posiadaniu. Jeśli tego nie uczyni w ciągu 6 godzin od jej wystąpienia, zakład może usunąć awarię we własnym zakresie, a kosztami obciążyć odbiorcę.

Przepis § 28 przewiduje, że odbiorca usług zobowiązany jest do natychmiastowego powiadomiania zakładu o wszelkich: 1) stwierdzonych uszkodzeniach wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego, w tym o zerwaniu plomby, 2) zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej, które mogą mieć wpływ na działanie sieci.



Z kolei § 29 i § 30 Regulaminu zobowiązują odbiorcę – odpowiednio – do terminowego regulowania należności za dostawę wody i odprowadzanie ścieków oraz do pisemnego powiadamiania zakładu o zmianach własnościowych nieruchomości lub zmianach użytkownika lokalu w terminie 7 dni od daty zmiany.

Nie budzi natomiast wątpliwości, że w świetle art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy kwestie dotyczące określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Wobec jednoznacznej treści art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy nie ma podstaw do wysnuwania odmiennych wniosków z części wstępnej ustępu 2 art. 19 ustawy, według którego regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, co odnosi się jednak wyłącznie do zakresu spraw wymienionych w tym przepisie w punktach od 1 do 9.

Ponownie wymaga podkreślenia, że delegacja zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawiera kompetencji do określenia treści umów. Jak wskazano już wyżej, w art. 6 ust. 1 ustawy unormowano zasadę świadczenia usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, iż to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu „praw i obowiązków” zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy swobody w ustalaniu jej treści, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a dostawcą usług, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a rada gminy uchwalająca regulamin nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać. Sąd podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2010 r., II OSK 892/10 oraz z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1470/13 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Go 1147/17).

Trafnie też w skardze zwrócono uwagę na przepis art. 5 ust. 2 ustawy, według którego jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Oznacza to, że inne obowiązki mogą być nałożone na odbiorcę jedynie w umowie. Zarazem nieuprawnione było zawieranie w treści Regulaminu przepisów modyfikujących przytoczony przepis ustawy.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała dotknięta jest wadami, które stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Ze względu na znaczny zakres stwierdzonych w uchwale uchybień prawnych, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*