



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4712

WYROK NR II SA/WR 134/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 czerwca 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Zgromadzenia Związku Komunalnego „Wodociąg Lisowice”
z dnia 22 grudnia 2015 r. nr 27/2015
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 4 ust. 2, § 5 pkt 8, § 6 ust. 2 we fragmencie „na koszt Odbiorcy”, § 8 ust. 2, § 12 ust. 4 we fragmencie „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”, § 12 ust. 6, § 13 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, § 15, § 16, § 17, § 21 ust. 3 we fragmencie „Opóźnienia w zapłacie uprawniają Związek do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej”, § 21 ust. 5 we fragmentach „pisemne” i „w formie przelewu na rachunek bankowy”, § 23, § 25 ust. 1, § 27, § 28, § 31 ust. 1, ust. 2 i ust. 5, § 40 ust. 2;**
- II. zasądza od Związku Komunalnego „Wodociąg Lisowice” na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2015 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Wodociąg Lisowice podjęło uchwałę nr 27/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody. Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) wywiódł Wojewoda Dolnośląski, zarzucając podjęcie:

- § 4 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 7 pkt 2 i 4 oraz art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139);
- § 5 pkt 8 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 6 ust. 2 we fragmencie: „na koszt Odbiorcy z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.);
- § 8 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 12 ust. 4 we fragmencie: „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości” z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 12 ust. 6 z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 13 ust. 1 i 3 z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 6 ad acapit ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 13 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 15, § 16, § 17 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 21 ust. 3 we fragmencie: „Opóźnienia w zapłacie uprawniają Związek do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej” z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 359 § 2 i art. 481 § 1 ustawy Kodeks cywilny;
- § 21 ust. 5 we fragmencie: „pisemne” i we fragmencie: „w formie przelewu na rachunek bankowy” z istotnym naruszeniem § 17 ust. 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 127, poz. 886);
- § 23 z istotnym naruszeniem § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków;
- § 25 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 29a oraz art. 30 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.);
- § 27 i § 31 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 19 w związku z art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 73 § 1, art. 76, art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny;
- § 28 oraz § 31 ust. 1 we fragmencie: „oraz z projektem przyłącza” z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 31 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- § 40 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Wobec postawionych zarzutów Wojewoda Dolnośląski wnioskiem procesowym objął stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w zakresie zakwestionowanych zapisów oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi po wskazaniu na to, że upłynął termin uniemożliwiający organowi nadzoru stwierdzenia jej nieważności we własnym zakresie odniesiono się do poszczególnych zarzutów, i tak:

Względem § 4 ust. 2 uchwały o brzmieniu „Związek ma prawo do przeprowadzania bieżącej kontroli przestrzegania umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej.”

Zauważono, iż przedmiot kontroli, którą mogą przeprowadzać osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, został określony przez ustawodawcę w art. 7 pkt. 2 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z wymienionym przepisem zakres takiej kontroli obejmuje: przeprowadzenie kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów oraz sprawdzenie ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci. Zgodnie zaś z art. 9 ust 3 wymienionej wyżej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Zatem Zgromadzenie Związku podejmując § 4 ust. 2 uchwały dokonało modyfikacji przepisów aktu normatywnego. Dodatkowo zgodnie art. 6 ust. 3 pkt. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych powinny zostać zawarte w umowie pomiędzy odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Zatem § 4 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 pkt. 2 i 4 oraz art. 6 ust. 3 pkt. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W § 5 pkt 8 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło, że: „Odbiorcy są zobowiązani do korzystania z zaopatrzenia w wodę w sposób nie powodujący pogorszenia jakości usług świadczonych przez Związek, a w szczególności do: udostępnienia Związkowi dostępu do własnych ujęć wody i instalacji zasilanych z tych ujęć, a także połączonych z siecią własnych instalacji, jeżeli zachodzą uzasadnione przesłanki, że instalacje Odbiorcy mogą negatywnie oddziaływać na poziom usług świadczonych przez Związek”. Udzielona Zgromadzeniu norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres, co nie oznacza dowolności w zakresie ustalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Tymczasem przytoczone postanowienie § 5 pkt 8 uchwały wykracza poza upoważnienie z art. 19 ust. 2 ustawy, a jego materia może być wyłącznie przedmiotem skonkretyzowanych i zindywidualizowanych postanowień umownych ustalanych przez same strony umowy cywilnoprawnej o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Zapis ten stanowi o szczegółowych prawach i obowiązkach stron umowy, określonych w art. 6 ust. 3 ustawy oraz, że dotyczy procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych i z tych względów nie może być przedmiotem regulacji ze strony Zgromadzenia Związku w przedmiotowym regulaminie, zatem § 5 pkt 8 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W § 6 ust. 2 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło: „W przypadku, gdy Odbiorca nie usunie zagrożenia pomimo wezwania ze strony Związku, ma on prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia na koszt Odbiorcy. Działania Związku nie mogą naruszać prawa własności przyłącza przysługującego Odbiorcy”. Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Tym samym narusza istotnie prawo postanowienie § 6 ust. 2 uchwały we fragmencie: „na koszt Odbiorcy”. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, może zawierać jedynie ustawa lub wynikać one mogą z treści czynności prawnej (np. umowy).

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i następne Kodeksu cywilnego, które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Ponadto, zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.

Odwołując się do stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 59/14) podkreślono, iż organ stanowiący związku międzygminnego nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Nadto w przypadku, gdy odpowiedzialność wynikałaby z deliktu, to na zasadzie art. 415 Kodeksu cywilnego: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Ewentualne włączenie czy ograniczenie tej odpowiedzialności musiałoby również nastąpić w drodze umowy. Uznano więc, że § 6 ust. 2

we fragmencie: „na koszt Odbiorcy” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

W § 8 ust. 2 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło: „W przypadku, gdy przyłącza nie są w zarządaniu Związku, odpowiedzialność Związku za zapewnienie ciągłości jakości świadczonych usług jest ograniczona do posiadanych przez Związek urządzeń wodociągowych.”. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, „jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie.”. Z przepisu wynika, że istnieje możliwość przeniesienia w drodze umowy odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Tymczasem regulacja zawarta w uchwale nie przewiduje takiej możliwości. W § 8 ust. 2 uchwały mowa jest o odpowiedzialności za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług w związku z funkcjonowaniem urządzeń wodociągowych. Odpowiedzialność przedsiębiorstwa została ograniczona właśnie do tych urządzeń, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa. Jak wynika z przytoczonego przepisu ustawy co do zasady odpowiedzialność za funkcjonowanie przyłączy należy do odbiorcy usług, a zatem treść § 8 ust. 2 uchwały jest zgodna z tym założeniem. Jednak ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia odmiennej regulacji w umowie zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Wówczas to przedsiębiorstwo odpowiadałoby za prawidłowe funkcjonowanie posiadanych instalacji i przyłączy, a tym samym rozciągnięta zostałaby jego odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług. Tak więc regulacja zawarta w § 8 ust. 2 uchwały jest niezgodna z prawem i stanowi modyfikację art. 5 ust. 2 ustawy.

Odnośnie zapisu § 12 ust. 4 uchwały o brzmieniu „Umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości.” Wojewoda Dolnośląski zauważył, iż art. 6 ust. 4 ustawy stwierdza, że „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.”. Zatem umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, jak również z osobą która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawa nie uzależnia możliwości zawarcia umowy z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym od wystąpienia szczególnych przesłanek (np. fakt korzystania z przyłączonej nieruchomości) czy zaistnienia przypadku, który uzasadniałby zawarcie umowy z tą osobą. Wskazany przepis ustawy nie różnicuje prawa osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osoby korzystającej z nieruchomości bez uregulowanego stanu prawnego. Według art. 6 ust. 4 ustawy obydwie kategorie osób mają równe prawo zawarcia umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków.

Zgromadzenie związku, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie może modyfikować przepisów ustawy upoważniającej jak i innych przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. Organ stanowiący związku jest zobowiązany działać tylko na podstawie i w granicach normy kompetencyjnej. Uznając modyfikację zakresu praw adresatów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków za bezpodstawną i nieuzasadnioną skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 4 we fragmencie: „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości.” uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Uzasadniając wniosek skargi dotyczący stwierdzenia nieważności § 12 ust. 6 o brzmieniu „Po zawarciu umowy Odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania Związku o utracie przezeń prawa do korzystania z nieruchomości. Do czasu poinformowania Związku, Odbiorca pomimo wygaśnięcia umowy, ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez Związek” Wojewoda Dolnośląski podał, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia (pkt 1), praw i obowiązków stron umowy (pkt 3) czy też okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (pkt 6). Zgromadzenie Związku w treści regulaminu nie było władne do stanowienia odnośnie obowiązków odbiorców usług dotyczących informowania o zmianach właścicielskich. Kwestie te stanowią obowiązki odbiorców usług związane z warunkami świadczenia tych usług oraz mogą podlegać ewentualnym uwzględnieniom również w zakresie regulacji umowy dotyczących warunków wypowiedzenia. Ponadto akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie

zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. W ocenie organu nadzoru jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania. Tak więc Zgromadzenie Związku w treści przedmiotowej uchwały nie było władne stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy, co daje podstawy do wnioskowania o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 6 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Skargą objęto także § 13 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, że „Umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych”. Zgodnie z tym postanowieniem umowa wskazana w tym przepisie „może być zawarta”. Sformułowanie to oznacza fakultatywność jej zawierania a nie obowiązek. Art. 6 ust. 6 ustawy stanowi, 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 ab 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 i 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.”. Po zacytowaniu art. 6 ust. 6a ustawy o brzmieniu „właściciel lub zarządca przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 6, jest obowiązany do poinformowania osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie.” skarżący uznał, iż ze wskazanych przepisów wynika, że przedsiębiorstwo obligatoryjnie „zawiera” umowę, jeśli został złożony stosowny „wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych” i zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 6 pkt 1–7 ustawy, co oznacza nakaz zawarcia umowy ilekroć właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych wystąpi do przedsiębiorstwa z wnioskiem. Jest ono do tego zobowiązane z mocy ustawy, a regulamin nie może zmodyfikować postanowień ustawy i wprowadzić fakultatywność w zawieraniu takich umów. Wskazane uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 6 ad acapit ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wnioskowania o stwierdzenie nieważności wymaga również zapis § 13 ust. 3 uchwały, który jest merytorycznie związany z kwestionowanym tu przepisem § 13 ust. 1 uchwały.

Argumentując zarzuty skargi dotyczące § 13 ust 2 uchwały o brzmieniu: „Wniosek, o którym mowa w ust. 1 zawiera w szczególności:

- 1) określenie osób korzystających z lokali, w tym określenie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy, potwierdzoną własnoręcznym podpisem,
- 2) oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic pomiędzy sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych zlokalizowanych w lokalach a wodomierzem głównym oraz o obowiązku ponoszenia na rzecz Związku dodatkowych opłat taryfowych.” Wojewoda wskazał na art. 6 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym „Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą.”. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 6a ustawy właściciel lub zarządca przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 6, jest obowiązany do poinformowania osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie. Z przepisów tych wynika, że przedsiębiorstwo obligatoryjnie zawiera umowę, jeśli został złożony stosowny wniosek właściciela

lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych i zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 6 pkt 1 - 7 ustawy, co oznacza nakaz zawarcia umowy ilekroć właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych wystąpi do przedsiębiorstwa z takim wnioskiem. Wobec tego postanowienia § 13 ust. 2 Regulaminu w przytoczonym brzmieniu w sposób istotny naruszają art. 6 ust. 5 ustawy. Nadto ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wymaga wniosku, ale Zgromadzenie Związku nie jest upoważnione do określenia elementów tego wniosku, zatem zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Jako nieznaidujące umocowania prawnego w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uznał skarżący regulacje § 15, § 16 i § 17 zawarte w Rozdziale III C. Zasady rozwiązywania umów, Regulaminu dostarczania wody, dotyczące warunków wypowiedzania i rozwiązywania umowy o świadczenie usług w tym zakresie. Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Tymczasem, w § 15-17 Regulaminu opisano warunki i tryb rozwiązywania umowy, co wykracza poza ustawowe upoważnienie zgromadzenia związku do regulowania tych kwestii w regulaminie, jako akcie normatywnym. Źródłem ustaleń umowy w tym zakresie o świadczenie usług jest wprost art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, dlatego materia ta nie może być normowana w regulaminie, skoro zakres jego regulacji nie może być rozszerzany ponad to, co zostało wskazane w art. 19 ust. 2 ustawy, zwłaszcza gdy ustawodawca wyraźnie określił w powołanym przepisie zakres dopuszczalnych regulaminie ustaleń wobec samej umowy o świadczenie usług. Zatem wskazane zapisy uchwały zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W dalszej kolejności skargą objęto zapis § 21 ust. 3 uchwały o następującym brzmieniu „Odbiorca dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę w terminie wskazanym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej doręczenia. Opóźnienia w zapłacie uprawniają Związek do naliczania odsetek, w wysokości ustawowej.”. Po wskazaniu na art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy, w myśl którego regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców, w tym sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach skarżący stwierdził, że Zgromadzenie związku w oparciu o przytoczoną normę prawną określa o sposobie rozliczeń za usługi doprowadzania wody i odprowadzania ścieków, co jest stanowieniem prawa i w tym zakresie ustala się np., że odbiorca dokonuje zapłaty w oparciu o wystawioną fakturę. Jednakże już wskazywanie konsekwencji za opóźnienia w zapłacie faktury w postaci naliczania odsetek jest stosowaniem ustanowionego prawa, albowiem w oparciu m. in. o przedmiotowy regulamin Związek w zawieranej umowie z odbiorcą będzie uprawniony do określania wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury. Wskazywanie przez Związek Komunalny „Wodociąg Lisowice” o naliczaniu i wysokości odsetek za opóźnienia w zapłacie faktury za dostarczoną wodę wykracza poza upoważnienie ustawowe, dotyczące sposobu rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą. Nadto ustalanie przez Związek Komunalny „Wodociąg Lisowice” wysokości odsetek w postaci odsetek ustawowych narusza art. 359 § 2 i art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 359 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu (§ 1). Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe (§ 2). Zatem w wyniku zawartej umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w umowie może wskazać na konsekwencję opóźniania się przez odbiorców w zapłacie faktury za wykonaną usługę, którą to konsekwencją może być naliczanie odsetek, ale nie koniecznie ustawowych, lecz umownych. Jak stanowi natomiast art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego „Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.”. Z powyższego widać, że skorzystanie z uprawnień przyznanych wierzycielowi na mocy art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego zależy wyłącznie od woli wierzyciela. Może on bowiem dochodzić swojego uprawnienia lub nie. Zatem skarżący wniosł o stwierdzenie nieważności uregulowania zawartego w zdaniu drugim § 21 ust. 3 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 359 § 2 i art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego.

Następną regulacją uchwały objętą skargą jest § 21 ust. 5, w którym postanowiono, że „W przypadku stwierdzenia nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub na pisemne żądanie Odbiorcy zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie w formie przelewu na rachunek bankowy.”. Tymczasem w oparciu o upoważnienie ustawowe art. 23, art. 25 i art. 27 ust. 2 ustawy Minister Budownictwa

wydał rozporządzenie w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W § 17 ust. 5 tego rozporządzenia Minister postanowił, że: „W przypadku nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub, na żądanie odbiorcy usług, zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie.”

W świetle rozporządzenia, nadpłata zostaje zaliczona na poczet przyszłych należności lub, na żądanie odbiorcy usług, podlega zwrotowi w terminie 14 dni od złożenia wniosku w tej sprawie. Zatem zgromadzenie związku bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie może modyfikować przepisów powszechnie i bezwzględnie obowiązujących. W rozpatrywanym zapisie uchwały modyfikacja przepisu rozporządzenia polega na przyjęciu, że w przypadku stwierdzenia nadpłaty zwraca się ją odbiorcy na pisemne zadanie, a ponadto określa się formę w jakiej ma nastąpić zwrot tej nadpłaty (przelew na rachunek bankowy), które to postanowienia mogłyby stanowić treść umowy zawartej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy. Żaden z przepisów nie przewiduje obowiązku posiadania rachunku bankowego, a kwestia sposobu zwrotu nadpłaty nie powinna być przedmiotem regulacji prawa miejscowego, a wskazany zapis w uchwale w praktyce oznaczać może, że w przypadku braku posiadania konta bankowego zaistnieje problem z wykonaniem tego postanowienia uchwały, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 21 ust. 5 we fragmencie: „pisemn” i we fragmencie: „w formie przelewu na rachunek bankowy” uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem § 17 ust. 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

§ 23 uchwały posiada treść „W przypadku niesprawności wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego oraz braku możliwości ustalenia na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa i umowy ilości świadczonych usług, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 miesięcy świadczenia usług przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza i/lub urządzenia pomiarowego.”. Wojewoda podał, że zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.”. Skarżący z powołanego przepisu rozporządzenia wyprowadził zasadę, co do sposobu rozliczeń za pobraną wodę w przypadku niesprawności wodomierza głównego. W związku z czym regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, w sposób odmienny regulować materii określonej przepisami rozporządzenia. Przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, a co za tym idzie zgromadzenie związku nie jest upoważnione do jego modyfikacji. Zestawiając przytoczone powyżej przepisy, Wojewoda Dolnośląski doszedł do wniosku, że Zgromadzenie Związku zmodyfikowało postanowienia rozporządzenia, gdyż przewidziało ono, że podstawową formą ustalenia ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza będzie analiza średniego zużycia wody w okresie 6. a nie 3. miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza. Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy ilość wody dostarczanej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. W związku ze wskazanymi regulacjami wniesiono o stwierdzenie nieważności § 23 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Obejmując skargą § 25 ust. 1 uchwały i czyniąc względem niego zarzut podjęcia z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 29a oraz art. 30 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanego zapisu. Zgodnie z § 25 ust. 1 uchwały do wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci załącza się: „a) dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek, b) mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, o której mowa w ust. 1, względem istniejących sieci wodociągowej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu”. Przedmiotowy zapis został uznany przez skarżącego za wprowadzany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy) oraz technicznych wa-

runków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy). Żaden przepis, w tym art. 19 ust. 2 ustawy, nie upoważnia zgromadzenia związku do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza. Dodatkowo budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. A przepisowi tego nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). Oprócz wymienionych elementów zgłoszenia przepis art. 30 ust. 3 ww. ustawy – w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych – wymienia także projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 29a ust. 2 ustawy – Prawo budowlane). Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadzają wymogu przedstawienia stanu prawnego nieruchomości, czy też tytułu prawnego do nieruchomości. Obowiązek taki nie wynika również z prawa budowlanego, bowiem budowa przyłączy nie wymaga pozwolenia na budowę.

Zapis § 27 posiada brzmienie:

- „1. Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej» wydawane osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci mogą za zgodą tej osoby, obejmować nie tylko zgodę na wybudowanie przyłącza wodociągowego, ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego Odbiorcę :e środków własnych, urządzeń wodociągowych.
2. Osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe, mogą je przekazać odpłatnie/nieodpłatnie gminie, na warunkach uzgodnionych w umowie.
3. W sytuacji współfinansowania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie budowy urządzeń wodociągowych umowa zawierana między Gminą a tą osobą reguluje tryb i zasady przejęcia do eksploatacji przez Związek części inwestycji sfinansowanej przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.
4. Przejęcie polegać może na przeniesieniu na Gminę prawa własności urządzenia, jak również na zawarciu umowy a w szczególności ustanowieniu użytkowania, w sposób umożliwiający Związkowi korzystanie z urządzenia.
5. Umowa, o której mowa w ust. 2 i 3 pod rygorem nieważności winna być zawarta w formie pisemnej.
6. Umowa o której mowa w ust. 2 i 3 winna określać, co najmniej:
 - 1) termin wybudowania urządzenia,
 - 2) warunki techniczne, jakie urządzenie musi spełniać,
 - 3) zasady kontroli realizacji inwestycji przez Związek,
 - 4) zasady wyceny inwestycji,
 - 5) formę prawną przejęcia urządzenia przez Gminę,
 - 6) termin przejęcia urządzenia
 - 8) zabezpieczenie wzajemnych zobowiązań.”.

Zdaniem skarżącego przyjęte unormowania nie mieszczą się w kompetencji wynikającej z art. 19 ustawy. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy rada gminy po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. W ramach regulaminu określane są prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączenia do sieci, ale nie warunki budowania przyłącza wodociągowego i (lub) kanalizacyjnego przez przyszłego odbiorcę, ani warunki wybudowania urządzeń wodociągowych i (lub) kanalizacyjnych przez przyszłego odbiorcę. Zatem zapis § 27 ust. 1 przekracza normę kompetencyjną art. 19 ustawy.

Nadto dopuszczenie mocą § 27 uchwały wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy, który taki obowiązek nałożył na przedsiębiorstwo, przedmiotowy przepis stanowi bowiem: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”. Zaś zakres zadań do realizacji przez przyszłego odbiorcę usług wskazuje art. 15 ust. 2 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 (art. 15 ust. 4 ustawy). Definicja legalna sieci zapisana jest w art. 2 pkt 7 ustawy i stanowi, że sieć są to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Urządzeniem, którym dostarczana jest woda jest urządzenie wodociągowe (zdefiniowane w pkt 16).

Wobec treści powołanych przepisów ustawy skarżący stwierdził, że w sposób wyczerpujący określają one obowiązki osób ubiegających się o przyłączenie do sieci w przedmiocie obowiązku budowy określonych urządzeń i nieuzasadnionym jest rozszerzanie, w drodze aktu prawa miejscowego, katalogu obowiązków tychże podmiotów w omawianym zakresie.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności § 27 uchwały, identycznym wnioskiem skarżący objął także § 31 ust. 2 uchwały, który jest z nim merytorycznie związany. Treścią § 31 uregulowano przekazywanie urządzeń odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Tymczasem według skarżącego treść upoważnienia zawartego w art. 19 ustawy nie daje podstaw do jej konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu określonego uchwałą zgromadzenia związku. Ponadto zakres przedmiotowy regulaminu, o którym mowa w art. 19 ustawy powinien dotyczyć zakresu praw i obowiązków dostawcy i odbiorcy usług w zakresie dopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków a nie planów czy zasad rozbudowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

W § 28 ust. 1–3 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło:

- „1. Warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest spełnienie wymagań Prawa Budowlanego a w szczególności pisemne uzgodnienie ze Związkiem dokumentacji technicznej (w tym projektu) i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez Związek kontroli robót.
2. Przyłączenie nieruchomości do sieci wykonuje odpłatnie Związek. Przed przystąpieniem do wykonania usługi Związek sporządza na własny koszt i przedkłada osobie ubiegającej się o podłączenie szczegółowy wykaz planowanych kosztów.
3. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci w celu uzyskania pisemnego uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1 przedkłada w Związku odpowiednie dokumenty i informacje. Wykaz niezbędnych dokumentów i informacji Związek doręcza nieodpłatnie każdej osobie ubiegającej się o podłączenie nieruchomości wraz z wydanymi „Warunkami przyłączenia do sieci wodociągowej”.

Wskazaniem zapisem Zgromadzenie Związku nałożyło na odbiorcę usług dodatkowy, niewynikający z ustawy, obowiązek, którego wprowadzenie nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy. W art. 15 ust. 4 ustawy stwierdza się, że 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. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Uprawnienie to nie może być ograniczane poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia jeszcze innych wymagań czy konieczności uzyskania dodatkowych uzgodnień skoro przepis art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzeniu ścieków z osobą której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to dostawca usług nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 ustawy. Ustawodawca nie sformułował delegacji dla konstytuowania w regulaminie nowych warunków zawarcia umowy, odmiennych od warunków określonych w ustawie. Dodatkowe argumenty skargi związane z koniecznością stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów przedmiotowego zapisu uchwały sprowadzały się do wskazania, że z przepisów ustawy wynika możliwość wykonania określonych robót przez odbiorcę we własnym zakresie, a obowiązujące regulacje nie przewidują obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

W dalszej części skargi Wojewoda Dolnośląski żądaniem stwierdzenia nieważności objął § 31 ust. 5 analizowanej uchwały, w którym wskazano, że: „Przed zasypaniem należy wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w warunkach technicznych, w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarcza się do Związku, a drugi do odpowiedniego Urzędu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej.”. Z zapisu uchwały wywiedziono, że na odbiorcę nałożono obowiązek aktualizacji dokumentacji dotyczącej sieci uzbrojenia terenu, gdy w myśl art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm.), wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych zgłasza prace geo-

dezyjne lub prace kartograficzne przed ich rozpoczęciem właściwym miejscowo starostom, jeżeli celem lub zakładanym wynikiem tych prac jest wytyczenie budynku lub sieci uzbrojenia terenu. Organ, który otrzymał zgłoszenie prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, w terminie 10 dni roboczych uzgadnia z wykonawcą listę materiałów zasobu niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac i udostępnia ich kopie za opłatą o której mowa w art. 40a ust. 1. Stosownie do art. 12a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych zawiadamia organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego zostały zgłoszone prace geodezyjne lub prace kartograficzne, o zakończeniu tych prac przekazując stosowną dokumentację. Zgodnie z art. 27 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu obejmuje informacje o projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, które władają tymi sieciami. Zaś zgodnie z art. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne to ustawa reguluje między innymi sprawy dotyczące wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych (art. 1 pkt 3) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacji sytuowania tych sieci (art. 1 pkt. 8). Dalsza argumentacja zarzutu opierała się na wykazaniu sprzeczności kwestionowanego zapisu uchwały z regulacjami wynikającymi z ustawy Prawo budowlane i rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie.

Na koniec Wojewoda Dolnośląski uzasadnił wniosek o stwierdzenie nieważności § 40 ust. 2 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W § 40 ust. 2 uchwały Zgromadzenie Związku postanowiło: „Związek ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w związku z wstrzymaniem lub ograniczeniem świadczenia usług, chyba, że nie ponosi winy. Związek wolny jest od odpowiedzialności w szczególności wówczas, gdy przerwa lub ograniczenie świadczenia usług, wynikały z:

- 1) działania siły wyższej, w tym zwłaszcza sił przyrody,
- 2) działania lub zaniechania osób lub podmiotów za które Związek nie ponosi odpowiedzialności, w tym samego Odbiorcy”.

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego, akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i n. Kodeksu cywilnego które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialność stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada doznaje jednakże ograniczenia. Nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kc). Ponadto, zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Organ stanowiący związku międzygminnego nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Związek Komunalny Wodociąg Lisowice poinformował, że uwzględni skargę w kwestionowanym zakresie, zaś dostrzeżone naruszenia nie nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa. Nadto na możliwie najbliższym Zgromadzeniu Związku Komunalnego Wodociąg Lisowice przedmiotowa uchwała zostanie uchylona. Wobec przekazania odpowiedzi na skargę skarżącemu pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego w piśmie procesowym z dnia 19 kwietnia 2016 r. oświadczył, że podtrzymuje skargę, zaś wobec faktu, że zaskarżona uchwała po wejściu w życie wywołała (wywołuje) skutki prawne powinno nastąpić stwierdzenie przez Sąd jej nieważności.

Z kolei Związek Komunalny Wodociąg Lisowice w piśmie z dnia 16 maja 2016 r. poinformował, że w dniu 12 kwietnia 2016 r. podjęta została uchwała nr 1/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody, którą uchylono w całości uchwałę z dnia 22 grudnia 2015 r. Ponadto uchwała nr 27/2015 opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dopiero w dniu 17 lutego 2016 r. a uchwała nr 1/2016 w dniu 19 kwietnia 2016 r., zatem weszła w życie w dniu 3 maja 2016 r.

Na rozprawie w dniu 8 czerwca 2016 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ wskazał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) oraz art. 3 ust. 2 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uchwalany regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej.

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz z sieci tej korzystające, a sama uchwała reguluje prawa i obowiązki tych podmiotów. Adresaci uchwały zostali określeni generalnie, a nie imiennie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., Orzeczenia.nsa.gov.pl). Zdaniem Sądu, organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak: WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wojewoda Dolnośląski konstruując skargę na wskazane w niej fragmenty uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego Wodociąg Lisowice precyzyjnie określił naruszenia norm prawych powszechnie obowiązujących oraz umotywiował swoje stanowisko względem zakwalifikowania owych naruszeń jako rażące, które winny skutkować stwierdzeniem nieważności kwestionowanych zapisów uchwały. Wobec faktu, że skarżący jako organ nadzoru właściwie zakwalifikował stwierdzone naruszenia prawa jednocześnie poparł je wnikliwą analizą prawną uwzględniającą aktualny nurt orzeczniczy, Sąd w składzie orzekającym doszedł do wniosku, iż twierdzenia i zarzuty skargi zasługują na pełną akceptację. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że Związek Komunalny co do zasady nie kwestionuje zaistnienia w przedmiotowej uchwale nieprawidłowości wskazanych przez Wojewodę. Co więcej rezultatem wywiezionej skargi są działania Związku Komunalnego Wodociąg Lisowice polegające na podjęciu nowej uchwały uwzględniającej zastrzeżenia organu. W tych okolicznościach za zbędne należy uznać dokonywanie szczegółowej analizy poszczególnych zarzutów skargi, co w istocie sprowadzało by się do powtórzenia stanowiska Wojewody Dolnośląskiego. Zwrócić jednak należy uwagę na stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę dotyczące uznania, iż naruszenia jakie wystąpiły w uchwale nie stanowią rażącego naruszenia prawa. W ocenie Sądu stanowisko to jest nieuprawnione. Rację ma bowiem skarżący kwalifikując działania polegające na modyfikacji norm powszechnie obowiązujących czy podjęcia ustaleń uchwały sprzecznych z tymi normami, jako rażące naruszenia prawa skutkujące nieważnością zapisów uchwały. Stanowisko to jako jednoznacznie ugruntowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym nie wymaga dalszych komentarzy. Dość w tym miejscu wskazać, że przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie treści regulaminu stanowi istotne naruszenie prawa. Wniosek ten jest uprawniony w świetle konieczności przestrzegania zasady, że organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Sąd wziął również pod uwagę to, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z tych względów należało stwierdzić nieważność zaskarżonych fragmentów uchwały.

Odniesienia jednak wymaga zapewnienie Zgromadzenia Związku Komunalnego Wodociąg Lisowice zawarte w odpowiedzi na skargę, że zostanie uchylona kwestionowana uchwała oraz poinformowanie w piśmie procesowym, że podjęta została nowa uchwała nr 1/2016 uchylająca w całości uchwałę z dnia 22 grudnia 2015 r., nr 27/2015. Organ podniósł nadto, że zaskarżona uchwała ze względu na publikację obowiązywała przez krótki okres czasu, stąd nie ma potrzeby stwierdzania jej nieważności.

Wobec twierdzeń strony Sąd w składzie orzekającym zobowiązany jest wyjaśnić, że podjęcie nowej uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie oznacza, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie stało się niedopuszczalne. Czym innym jest bowiem derogacja uchwały w trybie przyjęcia nowej uchwały (wówczas akt prawny „stary” traci moc z dniem wskazanym w akcie prawnym „nowym” – skutek ex nunc), a czym innym stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, które w sposób zupełny usuwa dany akt prawny z obrotu, tak jakby nie został podjęty (skutek ex tunc). Z tych względów Sąd uznał, że przyjęcie nowego regulaminu pozostaje bez wpływu na ocenę legalności uchwały z dnia 22 grudnia 2015 r., nr 27/2015 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała z 2015 r. mogła bowiem wywołać skutki prawne wobec jej adresatów, a to z kolei obliuguje do jej oceny w toku postępowania sądownoadministracyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.