



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 października 2022 r.

Poz. 5085

**WYROK NR II SA/WR 105/21**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 7 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 września 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy

na uchwałę Rady Gminy Łagiewniki

z dnia 26 września 2013 r. nr XLIII/236/13

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gminy Łagiewniki

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Świdnicy złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Łagiewniki z dnia 26 września 2013 r. (nr XLIII/236/13) w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gminy Łagiewniki.

Kwestionowanej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, zwanej dalej: u.s.g.), art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152, zwanej dalej: u.z.z.w.) przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożeniu szeregu obowiązków bez podstawy prawnej oraz w sposób sprzeczny z u.z.z.w. a także § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908) oraz art. 87 Konstytucji RP polegające na tym, że:

- § 2 pkt 10 i 11, § 4 ust. 2, § 13 ust. 1, § 19 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gminy Łagiewniki (zwany dalej: Regulamin) powtarza odpowiednio postanowienia art. 2 pkt 10 i 11, art. 9 ust. 3, art. 6 ust. 6, art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 8 u.z.z.w. co stanowi naruszenie § 143 w zw. z § 137 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

- w § 2 pkt 3 Regulaminu organ gminy przekroczył upoważnienie ustawowe wynikające z treści art. 19 ust. 5 u.z.z.w. w ten sposób, że Rada Gminy dokonała modyfikacji definicji „przedsiębiorstwa”;

- w § 3 Regulaminu ujęto kwestię określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków poprzez wskazanie, iż kwestia ta będzie określona w umowie zawartej z odbiorcą oraz zezwolenia udzielanego decyzją wójta gminy podczas gdy kwestia ta winna zostać uregulowana w Regulaminie;

- w § 9, § 10, § 11, § 15, § 16, § 17, § 18, § 21, § 22 Regulaminu zostały zawarte regulacje bez upoważnienia ustawowego gdyż materie te, stosownie do treści art. 6 ust. 3 u.z.z.w., winny być uregulowane w umowie;

- § 12, § 13 ust. 2 pkt 1, § 27 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie w jakim odwołuje się do posiadania przez odbiorcę tytułu prawnego do nieruchomości lub lokalu narusza art. 6 ust. 4 u.z.z.w., który przewiduje, że umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków 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;

- w § 26 Regulaminu wskazano minimalną treść wniosku o przyłączenie do sieci, w § 27 ust. 1 Regulaminu wskazano jakie załączniki należy dołączyć do wniosku, zaś w § 27 ust. 2 regulaminu wskazano, iż przedsiębiorstwo jest zobowiązane przygotować i bezpłatnie udostępnić wzór wniosku, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej gdyż żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza, a także do określenia treści wniosku lub jego wzoru;

- w § 5 oraz w § 29 ust. 1 i 3 Regulaminu nałożono na odbiorcę szereg obowiązków pomimo braku stosownego upoważnienia ustawowego;

- w § 28 ust. 4 i w § 29 ust. 2 Regulaminu, w których zastrzeżono, iż przedsiębiorstwo pobiera opłaty za wydanie dokumentu „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” a także za wykonanie usługi wpięcia do sieci dla danej nieruchomości, pomimo, iż w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawarto upoważnienia dla rady gminy do stanowienia prawa w zakresie ustalania tego typu opłat;

- w § 31 Regulaminu sformułowano uprawnienie przedsiębiorstwa do odmowy przyłączenia nowego odbiorcy co jest sprzeczne z treścią art. 15 ust. 4 u.z.z.w., z którego wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione;

- zgodnie § 45 Regulaminu w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Prawa wodnego, Prawa budowlanego, Kodeksu cywilnego i ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

odprowadzaniu ścieków co narusza wyrażoną w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadę hierarchiczności aktów prawnych.

Wskazując na powyższe zarzuty na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w ww. części.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Prokurator wyjaśnił, że w dniu 26 września 2013 r. Rada Gminy Łagiewniki podjęła uchwałę nr XXXVIII/243/17 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gminy Łagiewniki, z kolei stosownie do treści § 2 uchwały nr III/21/18 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łagiewniki, zaskarżona uchwała utraciła moc, nie mniej prokurator wnosi o stwierdzenie jej nieważności we ww. zakresie, gdyż wywarła ona trwałe skutki, chociażby dlatego, że w czasie jej obowiązywania stanowiła podstawę do obciążania odbiorców opłatami za wpięcie do sieci i za wydanie dokumentu „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”.

Analizując treść zaskarżonej uchwały skarżący wskazał, iż w § 2 pkt 3 Regulaminu dokonano modyfikacji ustawowego określenia „przedsiębiorstwo” poprzez odwołanie się do podmiotu pod nazwą „Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Łagiewnikach”. W związku z tym, w Regulaminie określono zasady świadczenia usług przez konkretny podmiot, chociaż brak jest podstawy prawnej do konkretyzowania zarówno odbiorców, jak i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przez radę gminy.

Treść § 2 pkt 10 i 11 Regulaminu stanowi zaś powtórzenie odpowiednio treści art. 2 pkt 10 i 11 u.z.z.w., natomiast § 4 ust. 2, § 13 ust. 1, § 19 Regulaminu powtarzają odpowiednio postanowienia art. 9 ust. 3, art. 6 ust. 6, art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 8 u.z.z.w. co narusza § 137 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na zasadzie § 149 powołanego rozporządzenia, przepis ten stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego.

Dalej skarżący podniósł, że w § 3 Regulaminu nie określono minimalnej jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków a jedynie wskazano, iż kwestia ta będzie określona w umowie zawartej z odbiorcą oraz w zezwoleniu udzielanym decyzją wójta gminy, co stanowi istotne naruszenie art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., gdyż stosownie do tego przepisu to regulamin winien określać minimalną jakość usług świadczonych przez przedsiębiorstwo.

Natomiast § 5 Regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe gdyż nałożono nim na odbiorcę usług szereg obowiązków podczas, gdy z treści art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. wynika, iż to umowa winna określać prawa i obowiązki odbiorcy jako strony umowy.

Jeśli zaś chodzi o § 9, § 10, § 11, § 15, § 16, § 17, § 18, § 21, § 22 Regulaminu, to zdaniem skarżącego, przepisy te dotyczą okresu na jaki zawierane są umowy z odbiorcami, zmiany warunków umów, zawierania umowy w przypadku zmiany stanu prawnego nieruchomości przyłączonej do sieci, rozwiązania umowy, wygaśnięcia umowy, okresów za jakie naliczane są opłaty, wpływu zmiany taryf na treść umowy i.t.d., czyli dotyczą materii, która zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 u.z.z.w., winna zostać zawarta w umowie pomiędzy Przedsiębiorcą a Odbiorcami. Zatem ww. przepisy Regulaminu zostały uchwalone bez upoważnienia ustawowego.

Z kolei w § 12, § 13 ust. 2 pkt 1, § 27 ust. 1 pkt 1 Regulaminu odwołano się do tytułu prawnego do nieruchomości lub lokalu co w sposób istotny narusza art. 6 ust. 4 u.z.z.w., który przewiduje, że umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków 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. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości. Przepis ten wprowadza zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z uwagi na brak tytułu prawnego do nieruchomości.

Dalej Prokurator podniósł, że w § 26 Regulaminu wskazano minimalną treść wniosku o przyłączenie do sieci, natomiast w § 27 ust. 1 Regulaminu wskazano jakie załączniki należy dołączyć do wniosku zaś w § 27 ust. 2 Regulaminu wskazano, iż przedsiębiorstwo jest zobowiązane przygotować i bezpłatnie udostępnić wzór wniosku podczas gdy z delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 2 i 5 ustawy nie można wywieść uprawnienia do określenia w regulaminie formy, treści lub wzoru wniosku o zawarcie umowy oraz wniosku o wydanie warunków technicznych.

Wreszcie Prokurator podniósł, że w § 29 ust. 1, 3 Regulaminu nałożono na odbiorcę usług obowiązek wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej, w tym projektu, z zakładem przed przystąpieniem do wykonania robót przyłączeniowych, podczas gdy w przepisach kompetencyjnych nie zawarto upoważnienia do wiążącego określania tych kwestii. Uregulowanie to narusza nadto przepisy art. 29a i 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 1186), gdyż budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego bądź zgłoszenia właściwemu organowi, do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc i z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie w Regulaminie obowiązku uzgodnienia projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej.

Dalej strona wskazała, że w § 28 ust. 4 i w § 29 ust. 2 Regulaminu zastrzeżono, iż przedsiębiorstwo pobiera opłaty za wydanie dokumentu „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” a także za wykonanie usługi wpięcia do sieci dla danej nieruchomości, pomimo, iż w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawarto upoważnienia dla rady gminy do stanowienia prawa w zakresie ustalania tego typu opłat. Natomiast w § 31 Regulaminu sformułowano uprawnienie przedsiębiorstwa do odmowy przyłączenia nowego odbiorcy co jest sprzeczne z treścią art. 15 ust. 4 u.z.z.w., z którego wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione.

Końcowo skarżący podniósł, że zgodnie z § 45 Regulaminu w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie mają zastosowanie przepisy Prawa wodnego, Prawa budowlanego, Kodeksu cywilnego i ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten narusza jednak wyrażoną w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadę hierarchiczności aktów prawnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Łagiewniki wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Ustosunkowując się do zarzutu powielania przepisów ustawy, wskazała, że wprawdzie przepis § 137 Rozporządzenia zawiera regułę nie powtarzania przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych, jednak zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego w tym sensie, że jej naruszenie skutkuje z automatu stwierdzeniem ich nieważności. Oceniając skalę wadliwości takiego zapisu należy badać szerszy kontekst sprawy. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba powtórzeń, ich charakter oraz istota. Nadto, odwołując się do poglądów judykatury organ wskazał, że przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, i w tej sytuacji zapis taki mógłby być dopuszczalny.

Zdaniem organu ocena naruszenia § 137 Rozporządzenia winna być dokonana po przeprowadzeniu dokładnej analizy powtórzonych przepisów, czego zaś w niniejszej sprawie skarżący zaniechał.

Rada nie zgodziła się także z zarzutem przekroczenia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. w ten sposób, że organ dokonał modyfikacji definicji „przedsiębiorstwa”, wywodząc, że do takiej modyfikacji nie doszło. W § 2 pkt 3 Regulaminu wskazano jedynie, iż w rozumieniu i dla potrzeb Regulaminu „przedsiębiorstwem” jest Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Łagiewnikach, który spełnia definicję

przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, do której odwołuje się Regulamin. Nie jest to jednak modyfikacja definicji ustawowej.

Organ nie podzielił także stanowiska o naruszeniu postanowieniami § 3 Regulaminu u.z.z.w. poprzez odesłanie do umowy oraz zarządzenia wójta wywodząc, że zgodnie z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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.

Taki minimalny poziom usług został ustalony w § 4 Regulaminu. W § 3 Regulaminu wskazano zaś jedynie obligatoryjne elementy umowy, przy czym jej treść odpowiadać ma wymogom określonym w § 4 uchwały. Zgodnie z cyt. przepisem przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnić zdolności dostawcze posiadanych sieci wodociągowych, zapewniając dostawę wody do odbiorcy, przepustowość posiadanych sieci kanalizacyjnej, zapewniającą odprowadzanie ścieków, zakup, zainstalowanie i utrzymanie na własny koszt wodomierza głównego o odbiorze technicznym przyłącza i zawarciu umowy etc.

Rada nie zgodziła się także z zarzutem naruszenia art. 6 ustawy regulacjami § 9-11, § 15-18 i § 21-22 Regulaminu wywodząc, że postanowienia te należy traktować jako wytyczne kierunkowe dla umów, a ich oparcie dostrzec w delegacji zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., który nakazuje w Regulaminie określenie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Nie precyzuje jednak w jakim zakresie konkretyzacji owe warunki winny być określone.

Dalej organ nie podzielił również zarzutów sformułowanych § 12, 13 ust. 2 pkt 1, § 27 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wskazując, że z punktu widzenia normatywnego zwrot „tytuł prawny do korzystania z nieruchomości” i „tytuł prawny do nieruchomości” są synonimami. Umknął zaś Prokuratorowi fakt, iż sama ustawa posługuje się pojęciem „osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu (...)” (art. 2 pkt 3a ustawy; definicje) mimo, że już w art. 6 ust. 4 posługuje się zwrotem „tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości”.

Organ nie podzielił ponadto zarzutu co do przekroczenia delegacji ustawowej zapisami § 26 i 27 Regulaminu, bowiem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4-6 u.z.z.w. regulamin winien zawierać postanowienia również w zakresie warunków przyłączania do sieci; warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. Takimi warunkami bezspornie są wymogi opisane w w/w paragrafach.

Także zdaniem organu § 5 oraz § 29 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu nie narusza przepisów ustawy. Odbiorca usług powinien bowiem korzystać z instalacji wodociągowej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci, a w szczególności eliminować możliwości wystąpienia skażenia wody w sieci, w tym wskutek cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej lub powrotu ciepłej wody z instalacji centralnego ogrzewania, jak również utrzymywać urządzenia będące w jego posiadaniu w należytych stanie, nie wprowadzać do sieci kanalizacyjnej odpadów i substancji wskazanych w art. 9 ust. 2 ustawy, umożliwić realizację uprawnień przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 7 ustawy, prawidłowo utrzymywać wodomierz, urządzenia pomiarowe, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów. Wszystkie te zapisy miały w związku z tym prawo znaleźć się w Regulaminie.

W odpowiedzi na zarzut nieważności § 28 ust. 4 i § 29 ust. 3 Regulaminu wobec braku delegacji ustawowej do określania w Regulaminie opłat za wydanie dokumentu „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” a także za wykonanie usługi wpięcia do sieci dla danej nieruchomości, Rada wyjaśniła, że skarżący dokonał swoistej nadinterpretacji wskazanych przepisów poprzez „wyciągnięcie ich z kontekstu”. Regulamin zaś nie ustanowił opłat za w/w usługi, a jedynie odesłał w zakresie opłat do taryfy opłat. W obu bowiem przypadkach § 28 ust. 4 i § 29 ust. 3 Regulaminu stwierdzono jedynie, iż za te usługi pobiera się opłaty w wysokości zawartej w taryfie opłat. Skarżący nie wyjaśnił, czy opłaty za taki rodzaj usług były pobierane przez przedsiębiorstwo wodociągowe na terenie Gminy Łągiwniki. Nawet jeśli tak było, ewentualne kwestionowanie praktyk w tym zakresie winno skutkować zaskarżeniem taryfy opłat, nie zaś Regulaminu.

Organ nie uznał za zasadny także zarzut wadliwości § 31 Regulaminu, który zdaniem skarżącego zawierał uprawnienie przedsiębiorstwa do odmowy przyłączenia nowego odbiorcy co jest jego zdaniem sprzeczne z treścią art. 15 ust. 4 u.z.z.w., z którego wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione. W tym kontekście organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. 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.

Korzystając z ustawowej delegacji, organ wprowadził stosowną regulację w § 31 Regulaminu.

W ocenie organu nie została przekroczona delegacja ustawowa do wskazania w jakich warunkach przyłączenie nie może zostać dokonane, skoro przepis art. 15 ust. 4 sam zdecydował, iż przyłącze może być dokonane jedynie w sytuacji gdy nowy odbiorca spełni warunki przyłączenia określone w Regulaminie. Wbrew stanowisku skarżącego, nie istnieje ustawowy obowiązek przyłączenia każdego odbiorcy do sieci, bowiem może to nastąpić jedynie w sytuacji gdy istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zatem sam ustawodawca a contrario odmówił wpięcia do sieci nowego odbiorcy gdy nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Lektura ust. 2 § 31 Regulaminu uzasadnia twierdzenie, iż zawarta w nim regulacja odpowiada regulacji ustawowej. Z kolei ust. 3 skorelowano jedynie z postanowieniami art. 15 ust. 1 u.z.z.w., zgodnie z którym, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez § 45 Regulaminu wyrażoną w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadę hierarchiczności aktów prawnych, organ podniósł, iż w najmniejszym stopniu skarżący nie uzasadnił na czym naruszanie owej zasady polega. Uwzględniając rozumienie pojęcia hierarchiczności aktów prawnych, w żaden sposób nie można też uznać niniejszego za istotne naruszenia prawa.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga podlegała uwzględnieniu w zakresie dalej idącym, niż wnosił Prokurator z uwagi na to, że wprowadzone w paragrafie 2 Regulaminu definicje naruszające w oczywisty sposób przepisy ustawy upoważniającej i zasady legislacji, uczyniły cały Regulamin sprzecznym z prawem w całości.

Stosownie do dyspozycji art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zaś wedle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kontrola sądowoadministracyjna sprawowana jest na podstawie kryterium legalności, tzn. zgodności kwestionowanego skargą aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie istotne także jest, że jak wynika wprost z treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Łagiewniki z dnia 26 września 2013 r. (nr XLIII/236/13) w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gminy Łagiewniki podjęta, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 19 ust. 1 u.z.z.w.

Co istotne - na ocenę legalności zaskarżonej uchwały nie miała wpływu okoliczność związana z utratą mocy zaskarżonej uchwały. Wskazać bowiem należy, że podjęcie późniejszej uchwały w sprawie zatwierdzenia

Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków pozostaje bez wpływu na możliwość merytorycznej kontroli przez Sąd zaskarżonej uchwały. Skuteczna zmiana lub uchylenie kolejną uchwałą, wywołuje bowiem jedynie skutek na przyszłość (*ex nunc*) i przerywa działanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały zmieniającej czy uchylającej. W przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne nie można mówić o bezzasadności skargi. Nadal zachodzi konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu, choćby obowiązywał on tylko jeden dzień. Wobec tego uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni bezzasadnym wydania przez sąd wyroku w niniejszej sprawie. W razie ustalenia, że zaskarżony akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub aktu wywiera zaś skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały, to jest *ex tunc*.

W niniejszej sprawie, uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to zawarte jest w art. 19 u.z.z.w., który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały stanowił, że Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten 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 przyłączania 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.

Trzeba także zauważyć, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będąc aktem prawa miejscowego nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. bowiem regulacja zawarta w tym przepisie posiada charakter wyczerpujący.

W realiach niniejszej sprawy Sąd podzielił stanowisko, skarżącego, że w § 2 pkt 3 Regulaminu dokonano nieuprawnionej modyfikacji ustawowego określenia „przedsiębiorstwo” przez odwołanie się do Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Łagiewnikach. Jak bowiem wyjaśnił NSA w wyroku z 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1322/05 (dostępny w: CBOSA) wskazanie w regulaminie „konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jako podmiotu, który świadczy usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy jest istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 19 ust. 5 regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, co nie jest jednoznaczne ze wskazaniem konkretnej spółki (...), jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego realizującego usługi na terenie gminy, jak to ma miejsce w zakwestionowanym przepisie. Regulamin odnosi się bowiem nie tylko do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, ale też do istniejących i mogących ewentualnie powstać, z mocy art. 16 u.z.z.w., przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych. Zatem, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów”.

Ponadto, w ust. 2 pkt 10 i 11 Regulaminu Rada zdefiniowała takie pojęcia, jak np.: przyłącze kanalizacyjne, przyłącze wodociągowe. Tymi pojęciami posługuje się zaś u.z.z.w. W tej sytuacji normodawca gminny winien mieć na względzie, że wynikający z przepisu art. 19 ust. 2 zakres upoważnienia do określenia szczegółowej materii dotyczącej Regulaminu nie obejmuje uprawnień do definiowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć. Jest to zakaz tak tworzenia w regulaminie pojęć nowych na jego potrzeby, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych i powtarzania definicji ustawowych. Wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych

podkreślano, że już samo powtarzanie definicji ustawowych jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest zawarte w obowiązującej ustawie, w ten sposób narusza bowiem prawo w sposób istotny. Zawsze tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, CBOSA).

Przywołane uwagi pozostają aktualne także względem § 4 ust. 2 Regulaminu, w którym przyjęto, że „Przedsiębiorstwo ma prawo do przeprowadzenia bieżącej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania umownych ustaleń dotyczących technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.”. Regulacja ta stanowi nieuprawnioną modyfikację normy ustawowej, tj. art. 9 ust. 3 u.z.z.w.

Podobnie rzecz się ma względem § 13 ust. 1 Regulaminu, który normując kwestię zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali w budynku wielolokalowym przewidział wystąpienie z pisemnym wnioskiem właściciela lub zarządcy. Zapis ten stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 6 ust. 6 u.z.z.w. Reguluje on nie tylko to, że stroną umowy – odbiorcą może być także korzystający z lokalu w budynku wielolokalowym, a z wnioskiem o zawarcie umowy występuje zarządca lub właściciel lokalu, ale także określa niezbędne ku temu warunki.

Wreszcie Sąd podzielił twierdzenia Prokuratora, że również mocą § 19 Regulaminu dokonano bezpodstawnego powtórzenia regulacji ustawowej, tj. art. 8 u.z.z.w. To bowiem w tym przepisie ustawodawca wskazał na sytuacje, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawy wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Stąd określenie tej materii w normie Regulaminu stanowi naruszenie § 137 załącznika do Rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Kolejno trzeba zauważyć, że § 3 Regulaminu - wbrew art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. - nie określa minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Określenie "minimalny poziom świadczonych usług" oznacza, że przepisy uchwały w postaci regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków powinny konkretyzować treść regulacji wyższego rzędu, w tym parametry usług, jakie powinny być zagwarantowane w regulaminie przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, poprzez określenie np. czystości wody, jej smaku, zawartości pierwiastków, minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków oraz wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 248/19, CBOSA). Tymczasem w niniejszej sprawie tego zabrakło, gdyż lokalny prawodawca poprzestał jedynie na wskazaniu, że kwestie te zostaną określone w umowie zawartej z odbiorcą oraz zezwoleniu udzielanym decyzją wójta.

Sąd zgodził się także z twierdzeniami skarżącego co do wadliwości § 9, § 10, § 11, § 15, § 16, § 17, § 18, § 21, § 22 Regulaminu. Wymienione przepisy dotyczą takich kwestii jak: okres zawarcia umowy z odbiorcami, zmiana warunków umów, rozwiązanie umowy, wygaśnięcia umowy, okresów za jakie naliczane są opłaty, wpływu zmiany taryf na treść umowy, czyli materii, która zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w., winna zostać zawarta w umowie pomiędzy przedsiębiorcą a odbiorcami. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. akt III OSK 374/21) „zakres przedmiotowy upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wiąże się z określeniem szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług przedsiębiorstw. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy ustalaniu kompetencji prawotwórczych rady gminy, zważywszy na wykonawczy charakter podejmowanego aktu, przepisy te wyklądać trzeba w sposób ścieśniający. Zatem nie jest dopuszczalne ustalanie w regulaminie jakie zapisy mogą znaleźć się w umowach (...). Przepis art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. pozwala bowiem wyłącznie na regulowanie w regulaminie warunków i trybu zawierania umów, a nie ich treści. Określenie elementów umowy przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a tym samym w wolność kontraktową, do czego organ stanowiący gminy



nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać”.

W sprzeczności z u.z.z.w., a dokładnie jej art. 19 pozostaje brzmienie § 12, § 13 ust. 2 pkt i § 27 ust. 1 pkt 1 Regulaminu. W pierwszych dwóch przepisach lokalny prawodawca wskazał na konieczność legitymowania się tytułem prawnym do nieruchomości lub lokalu względem, których ma być dokonane przyłączenie. Tymczasem wspomniany art. 19 u.z.z.w. nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do ujęcia w zatwierdzonym Regulaminie zapisu o konieczności wykazania się przez podmiot wnioskujący o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej tytułem prawnym do nieruchomości i dlatego uznać należy, że badana uchwała i w tym zakresie narusza prawo. Stosownie do treści art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą prawną dla stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Inaczej mówiąc w akcie rangi ustawowej każdorazowo zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowią, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie wyprowadzane w sposób dorozumiany z przepisów ustawowych i winno wskazywać organ administracji publicznej, w którego kompetencji leży wydanie danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa nadto materię, mającą być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. W zakwestionowanej uchwale organ stanowiący gminy przywołał jako podstawę prawną jej wydania art. 19 ust. 1 u.z.z.w. Przepis ten upoważnia radę do uchwalenia Regulaminu, ale nie zawiera podstawy do stawiania wymogu legitymowania się przez odbiorców usług tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci.

Przywołane twierdzenia co do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego pozostają aktualne także względem § 27 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, w którym Rada przyjęła, że do wniosku o dokonanie przyłączenia należy załączyć dokument określający stan prawny nieruchomości. Na podstawie bowiem postanowień u.z.z.w. Rada nie posiada kompetencji do stanowienia tego typu regulacji, co też zauważono już w orzecznictwie, a przykładem tego jest chociażby wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 460/17, CBOSA).

Co do zaś zarzutów podniesionych względem § 26 i 27 zaskarżonej uchwały, w których wskazano elementy wniosku o przyłączenie do sieci oraz dokumenty, które trzeba do takiego wniosku załączyć to przede wszystkim trzeba wskazać, że Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. 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. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada gminy wprowadzała w akcie prawa miejscowego obowiązek przedkładania aktualnej mapy zasadniczej do wniosku, o którym mowa w § 27 ust. 1 pkt 2.

Względem zaś § 27 pkt 2 Regulaminu, w którym rada gminy postanowiła, że wzór wniosku o zapewnienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków zobowiązane jest przygotować przedsiębiorstwo, trzeba zauważyć, że przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne jako podmiot świadczący określone usługi w konkretnych warunkach faktycznych wydaje się być jednostką właściwą i najlepiej zorientowaną co do danych, które powinny być zawarte we wniosku o świadczenie usług.

Ponadto, w ocenie Sądu określenie w § 26 Regulaminu elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyłączenie do sieci mieści się w delegacji ustawowej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. W tym zakresie tut. Sąd podziela stanowisko zaprezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt II SA/Rz 613/21, CBOSA) zauważył, że przekazanie tych danych we wniosku ma służyć umożliwieniu wydania przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne warunków przyłączenia do sieci dla podmiotu ubiegającego się o przyłączenie. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 4 w powiązaniu z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. w regulaminie należy określić warunki przyłączania uniwersalne, skierowane do ogółu potencjalnych odbiorców, w odróżnieniu od warunków przyłączenia, skierowanych do konkretnego odbiorcy. W § 26 Regulaminu określono ogólne warunki prawne, dotyczące

danych, jakie należy podać we wniosku (w szczególności dotyczące planowanej wielkości poboru wody i ilości odprowadzanych ścieków) w celu umożliwienia oceny co do możliwości wydania warunków przyłączenia dla konkretnego odbiorcy. Uregulowanie mieści się w ramach delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. a zatem przedstawiona w tym zakresie argumentacja skargi nie zasługuje na uwzględnienie. O zasadności powyższego wniosku świadczy również porównanie zmian prawnych w zakresie dotyczącym określenia przez ustawodawcę warunków przyłączenia do sieci. Na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471) do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wprowadzono art. 19a, który w ust. 4 przewiduje, jakie elementy obligatoryjnie powinien zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci.

Dalej trzeba zauważyć, że w § 5 Regulaminu ustalono obszerny katalog obowiązków odbiorców usług. Należy podkreślić, że w rozdziale 2 u.z.z.w. uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy, w tym art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 u.z.z.w. unormowano zasadę udzielania wspomnianych 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 u.z.z.w.). Z przepisu tego wynika, 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. Oznacza to, 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 stanowi niedozwoloną ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ prawodawczy nie był upoważniony.

Wreszcie trzeba zauważyć, że w § 29 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały nałożono na odbiorcę usług obowiązek wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej, w tym projektu, przed przystąpieniem do wykonania robót przyłączeniowych, podczas gdy w przepisach kompetencyjnych nie zawarto upoważnienia do wiążącego określania tych kwestii. Uregulowanie to – jak zauważył skarżący - narusza także regulacje prawnobudowlane. Nadto brak jest podstaw do nakładania – jak to ma miejsce w ust. 3 § 29 Regulaminu – obowiązku przedkładania bliżej nieoznaczonych dokumentów i informacji przez osobę ubiegającą się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Zgodnie bowiem z regulacjami Prawa budowlanego budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego bądź zgłoszenia właściwemu organowi, do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Brak jest zaś podstaw prawnych do nałożenia na ubiegającego się o przyłączenie do sieci obowiązku przedłożenia innych dokumentów aniżeli wymagane przez prawo budowlane;

Odnosnie zaś do zaskarżonego § 28 ust. 4 i § 29 ust. 2 Regulaminu trzeba wskazać, że w przepisach tych lokalny prawodawca przewidział pobieranie opłat odpowiednio za wydanie „warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej” oraz usługę wpięcia do sieci dla danej nieruchomości. Tymczasem w ocenie Sądu nie jest dopuszczalne wprowadzanie w drodze regulaminu takich odpłatności. W tym zakresie tut. Sąd podziela stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 października 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 467/18, CBOSA), że wprowadzenie w uchwale zasady odpłatności za przyłączenie do sieci, czy wydanie warunków przyłącza nie może być rozumiane jako "realizacja" określonego w ustawie obowiązku ponoszenia przez osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci kosztów budowy przyłączy. Obowiązek ten został jasno określony w ustawie i nie może być powtarzany w uchwale rady gminy. Ani przepis art. 15, ani art. 19 ust. 2 nie zawierają żadnego upoważnienia

dla rady gminy do określania w regulaminie zasad ponoszenia kosztów budowy przyłączy, ani odpłatności za przyłączenie do sieci, czy określenia warunków technicznych przyłączenia. Podstawy takiej nie stanowi również art. 19 ust. 2 pkt 4. Przepis ten upoważnia radę do określenia warunków przyłączania do sieci, chodzi jednak w tym przepisie o kwestie techniczne i w żadnej mierze nie można tego przepisu czytać, jako upoważnienie dla rady do ustalenia opisanych w uchwale wcześniej odpłatności. Brak jest w omawianym przepisie bezpośredniego upoważnienia do obciążenia odbiorców dodatkowymi kosztami, co wadliwie unormowano w kontrolowanym akcie.

Przechodząc zaś do zarzutu sformułowanego względem § 31 Regulaminu, to trzeba zauważyć, że z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wynika, że 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. Przepis art. 6 ust. 4 u.z.z.w. określa zaś, 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. W tych okolicznościach - jak to zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 1943/18) – ustawodawca nie wymaga od osoby ubiegającej się o zawarcie umowy niczego więcej, jak tylko fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Zatem, za wykraczające poza zakres umocowania ustawowego organu gminy do stanowienia prawa miejscowego, należy uznać te regulacje Regulaminu, w myśl których zawarcie umowy zależy od uznania przedsiębiorstwa. W myśl bowiem art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobligowane do przyłączenia nieruchomości do sieci, jeżeli zostały spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w., oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Lokalny prawodawca nie jest więc uprawniony do przyjmowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona. Powyższe rozróżnienie ma znaczenie, szczególnie dla odbiorcy usług, który w wypadku spełnienia określonych w regulaminie warunków, ma podstawy oraz prawo oczekiwać, że jego wniosek o przyłączenie do sieci zostanie uwzględniony.

Sąd podziela także stanowisko co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 45 Regulaminu, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w regulaminie obowiązują przepisy Prawa wodnego, Prawa budowlanego, Kodeksu cywilnego i Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz inne akty normatywne. Niniejsze odesłanie jest nieuprawnione w kontekście obowiązującej hierarchii źródeł prawa i narusza art. 87 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP. W myśl przywołanych regulacji organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty te stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmując przy tym określone miejsce w systemie źródeł prawa, który zbudowany jest hierarchicznie. W świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, jako że zawarte w akcie prawa miejscowego postanowienia mają charakter uzupełniający względem przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r. II SA/Bd 1183/10, WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r. II SA/Ol 513/17, WSA w Kielcach z 19 lutego 2020 r. II SA/Ke 1039/19).

Mając na uwadze opisane istotne naruszenia, tak art. 19 ust. 2 ustawy, polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową, jak i innych jej przepisów, polegające na modyfikacji i powtarzaniu treści regulacji

ustawy, uregulowanie w Regulaminie kwestii zarezerwowanych dla umowy zawieranej z odbiorcami usług, czy też w końcu wprowadzenie w § 2 Regulaminu definicji naruszających w oczywisty sposób przepisy ustawy upoważniającej i zasady legislacji, Sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości