



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 maja 2026 r.

Poz. 2415

WYROK NR II SA/WR 367/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Olga Białek
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
 Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)
Protokolant: asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego dla Wrocławia Stare Miasto

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 21 marca 2019 r. nr VI/114/19

w przedmiocie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia

1. stwierdza nieważność § 3, § 4 pkt 1 b i c, § 4 pkt 6, § 6 pkt 4 podpunkt 1 i 2, § 7 pkt 5, § 7 pkt 10, § 10, § 13 pkt 4 i 5, § 16, § 17, § 18, § 26;

2. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 19 lipca 2021 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej dla Wrocławia Stare Miasto (dalej jako: „Skarżący”, „Prokurator”) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia nr VI/114/19 z dnia 21 marca 2019 r. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2019 r. poz. 2136), w części dotyczącej nieważności § 3, § 4 pkt 1 b i c, § 4 pkt 6, § 6 pkt 4 ppkt 1 i 2, § 7 pkt 5 i pkt 10, § 9 pkt 3, § 10, § 13 pkt 4 i 5, § 16, § 17, § 18, § 26 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Skarżący zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 pkt 8 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) oraz art. 19 i art. 19a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej u.z.z.w.), art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 5 i § 137 i § 147 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zwanej dalej z.z.t.p,

- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. poprzez nieuprawnione powielenie w § 3 materii uregulowanej w art. 16 ust. 1 u.z.z.w oraz przekroczenie ustawowego upoważnienia;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. powtórzenie w § 4 pkt 1 b i c materii ustawowej art. 5 ust. 1 i 1 b ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r.
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. powtórzenie w § 4 ust. 6 materii określonej w art. 5 ust. 1 a ustawy o z.z.w;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. poprzez uregulowanie w § 6 pkt 4 ppkt 1 i 2 warunków dotyczących zawierania umowy, podczas gdy kwestie te zostały uregulowane w art. 6 u.z.z.w;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. poprzez nałożenie w § 7 ust. 5 na odbiorcy usług obowiązku zawiadomienia o posiadanych własnych ujęciach wody i przekroczenie delegacji ustawowej zakresu spraw wymienionych w art. 19;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. ustalenie w § 7 ust. 10 terminu do zapłaty należności za dostarczaną wodę lub odprowadzanie ścieków, która to kwestia powinna być regulowana w umowie;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. poprzez wskazanie w § 8 pkt 5 regulaminu terminu do rozpoznania wniosku o przyłączenie do sieci odmiennie od terminów wskazanych w ustawie o z.z.w i uregulowanie w akcie niższego rzędu materii uregulowanej w art. 19 a ustawy o z.z.w;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 19 ust. 5 pkt 4 i 6 u.z.z.w., a także § 115 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. w wyniku określenia w § 10 regulaminu, że warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci jest uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym dokumentacji technicznej, podczas gdy żaden przepis ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do upoważnienia przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych do uzgadniania dokumentacji technicznej przedłożonej przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a zatem wprowadzenie w regulaminie tego rodzaju warunku nie znajduje podstaw prawnych;
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. poprzez nałożenie w § 13 pkt 4 i 5 na odbiorę przyłącza obowiązek wykonania operatu geodezyjnego w dwóch egzemplarzach i dostarczenia jednego egzemplarza przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu, a drugiego odpowiedniemu urzędowi zajmującemu się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i wkroczenie w sferę uregulowań ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane, z powołaniem na przepisy wykonawcze do art. 43 ust. 5 ustawy i przepisy prawo budowlane, który nie istnieje;

- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 19 ust. 5 u.z.z.w., § 115 oraz § 118 w zw. z § 143 z.z.t.p. w § 16, § 17, § 18 poprzez powtórzenie uregulowań ustawowych i rażące przekroczenie upoważnienia z art. 19 ust. 7 u.z.z.w., podczas, gdy ustawa nie przewiduje umieszczenia w regulaminie tego rodzaju rozstrzygnięć, a kwestie odcięcia dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego reguluje art. 8 u.z.z.w.
- art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 19 ust. 5 pkt 4 i 6 u.z.z.w., a także § 115 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w. w wyniku określenia w § 26 regulaminu, że przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne może zawrzeć umowę z Gminą Wrocław o zaopatrzenie w wodę na cele przeciwpożarowe, w której zostaną określone zasady rozliczeń za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe i inne, podczas, gdy art. 22 pkt 2 u.z.z.w. stanowi, że przedsiębiorstwo obciąża gminę na podstawie cen i stawek ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe.

W uzasadnieniu skargi Prokurator odniósł, że przepisy zawarte w regulaminie są w znacznej mierze albo wprost powtórzeniem przepisów ustawy albo ich niewielką modyfikacją, przy jednoczesnym braku wyczerpującego uregulowania kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.

Zdaniem skarżącego, za istotne naruszenie prawa należy uznać powielenie w § 3 regulaminu treści art. 16 ust. 1, w § 4 punkt 1 b i c treści art. 5 ust. 1 i 1 b, § 4 ust. 6 treści art. 5 ust. 1 a, § 6 punkt 4 podpunkt 1 i 2 treści art. 6, § 7 ust. 5 przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19. Jak podniesiono, nie stanowi wyczerpania upoważnienia ustawowego w tym zakresie powtórzenie uregulowania zawartego w ustawie.

Z kolei termin do zapłaty ustalony § 7 regulaminu, w ocenie Prokuratora, należy wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych. Zawartość umowy ustawodawca uregulował w sposób wyczerpujący. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może w akcie prawa miejscowego regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W ocenie autora skargi określanie obowiązków odbiorców oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w załączniku do zaskarżonej uchwały stanowi o ingerencji w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie jest uprawniony. Rada gminy nie jest władna do regulowania kwestii umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzania ścieków w formie aktu prawa miejscowego, gdyż ustawodawca zakres ten pozostawił sferze prawa cywilnego, ograniczając się do określenia niezbędnych elementów umowy w art. 6 ust. 3 u.z.z.w. Takie działanie nie tylko narusza zakres kompetencji organów gminy, ale również narzuca stronom czynności cywilnoprawnej treść istotnych postanowień umowy, co jest niezgodne z zasadą swobody umów uregulowaną w art. 353 k.c. Również za istotne naruszenie prawa Prokurator uznał uregulowanie w § 8 ust. 5 regulaminu warunków i terminu rozpoznawania wniosku o przyłączenie do sieci, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a nade wszystko w sposób sprzeczny z zapisami art. 19 a ustawy.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego uchwalona została według Prokuratora także treść § 10 regulaminu, § 13 ust. 4 i 5, która ponadto wkracza w sferę uregulowań innych aktów prawa powszechnego.

Treść § 16, § 17, § 18 w części rozdziału 8, według skargi, wyznacza w sposób nieuprawniony, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego tryb postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Kwestie te, jak podniesiono w skardze, są wyczerpująco uregulowane w art. 8 u.z.z.w. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych, w szczególności określać terminu płatności za fakturę, okoliczności uzasadniających przerwanie dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego w sposób odbiegający od norm ustawowych.

Dalej w skardze wywodzono, że uzależnienie w § 10 regulaminu przez radę wykonania przez przedsiębiorstwo czynności przyłączenia nieruchomości do sieci od uzyskania uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej, narusza ustawową zasadę dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Taka regulacja narusza art. 29a i 30 ustawy Prawo budowlane. Skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej.

Prokurator stwierdził również, że kolejnym istotnym naruszeniem prawa jest dopuszczenie w § 26 możliwości zawierania umowy z Gminą Wrocław na zaopatrzenie w wodę na cele przeciwpożarowe, w której zostaną określone zasady rozliczeń za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe i inne, podczas, gdy art. 22 pkt 2 u.z.z.w. stanowi, że przedsiębiorstwo obciąża gminę na podstawie cen i stawek ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe.

W związku z powyższym, w ocenie Prokuratora konieczne jest stwierdzenie nieważności, w zaskarżonej części, uchwały Rady Miejskiej Regulamin dostarczania wody i odprowadzani ścieków na obszarze Wrocławia z dnia 21 marca 2019 r.

W obszernej odpowiedzi na skargę Gmina Wrocław wniosła o jej oddalenie, szczegółowo ustosunkowując się do każdego z podniesionych w skardze zarzutów.

Podniesiono, że uwzględnienie skargi czyniłoby iluzoryczną i nieuzasadnioną kontrolę sprawowaną przez organ regulacyjny, jakim jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, powołany przez ustawodawcę m.in. do wykonywania nadzoru nad zgodnością regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków - przygotowywanych i przyjmowanych przez gminy - z przepisami obowiązującego prawa. Należy bowiem zwrócić uwagę na rolę tego organu w procesie stanowienia regulaminu, która to rola w ocenie prawodawcy miała zapewnić zgodność pozytywnie zaopiniowanych regulaminów z przepisami prawa.

Odnosnie do zarzutu powtórzeń lub niewielkich modyfikacji zapisów ustawowych w Regulaminie, Gmina podniosła, że takie zapisy mają głównie charakter informacyjny dla odbiorców usług. Mimo zatem, że odpowiadają brzmieniu przepisów ustawy to należy uznać, że jest ono dopuszczalne. W odpowiedzi podniesiono, że sądy administracyjne już w stanie prawnym sprzed zmiany art. 19 u.z.z.w. (przed nałożeniem obowiązku opiniowania regulaminów przez organy regulacyjne), zaczęły dopuszczać - w określonych sytuacjach - powtarzanie w uchwałach rad gminnych zapisów ustawowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że zakaz powtarzania przepisów aktu wyższego rzędu nie ma charakteru bezwzględny, a może mieć charakter informacyjny dla odbiorców.

W zakresie zarzutu do sprzecznego z prawem uregulowania w § 13 pkt 4 i 5 Regulaminu nałożenia obowiązku wykonania operatu geodezyjnego w dwóch egzemplarzach i dostarczenia jednego egzemplarza przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu, a drugiego odpowiedniemu urzędowi zajmującemu się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i wkroczeniem w sferę uregulowań prawa budowlanego, z powołaniem na przepisy wykonawcze wyjaśniono, że zgodnie z art. 29a ust. 1 i 2 Prawa budowlanego budowa przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 23 (...) wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, chyba że inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30. Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa. W ocenie organu skoro z przepisów Prawa budowlanego wynika obowiązek wykonania przyłącza w określony sposób, to przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może i powinno weryfikować, czy odbiorca usług wykonał przyłącze prawidłowo i zgodnie z prawem.

Dalej w odpowiedzi wywodzono, w stosunku do zarzutu w zakresie § 16, § 17 i § 18 Regulaminu, polegającego na powtórzeniu uregulowań ustawowych i rażącym przekroczeniu upoważnienia z art. 19 ust. 7 u.z.z.w., podczas gdy ustawa nie przewiduje umieszczania w regulaminie tego rodzaju rozstrzygnięć, a kwestie odcięcia dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego reguluje art. 8 u.z.z.w. Rada Miejska podniosła, że faktycznie przywołane paragrafy Regulaminu stanowią powtórzenie norm zawartych w art. 8 u.z.z.w., ale te paragrafy Regulaminu są niezwykle istotne dla odbiorców usług (z uwagi na wrażliwą kwestię możliwości odcięcia dostawy wody oraz zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego) i mają charakter informacyjny oraz edukacyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Wynika to z treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137). Natomiast, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329), dalej jako: „p.p.s.a.”, kontrola ta obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd rozstrzyga

w granicach danej sprawy nie będąc jednak związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Stosownie zaś do art. 147 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W tym miejscu należy wskazać, że złożona w niniejszej sprawie skarga nie została przez Sąd rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, pomimo wniosku Prokuratora, z uwagi na stanowisko Gminy Wrocław, która wnosiła o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Wyjaśnić w pierwszej kolejności należy, że niezasadny jest argument strony skarżącej, że ewentualne uwzględnienie skargi czyniłoby iluzoryczną kontrolę organów regulacyjnych i organu nadzoru. Jest to zarzut o tyle nietrafiony, że gdyby wziąć pod uwagę jego zasadność, to system prawny nie przewidywałby w ogóle możliwości sądowej kontroli aktów prawa miejscowego w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Tymczasem przepisy przewidujące sądową kontrolę takich aktów nie zostały przez ustawodawcę wyeliminowane z porządku prawnego, zatem badanie legalności zaskarżonego aktu jest jak najbardziej dopuszczalne, a możliwe rozstrzygnięcia determinowane są przepisami ustawy p.p.s.a.

Sam termin „sprzeczności z prawem” jest pojęciem nieostrym. Zarówno piśmiennictwo, jak i judykatura, wskazują, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchwały prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., sygn. P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. (...) przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru (zob. A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX/el i powołane tam orzecznictwo). Ponadto orzecznictwo sądowoadministracyjne jednolicie przyjmuje, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy, to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Warunkiem zgodności z prawem aktu prawa miejscowego jest stanowienie aktu w granicach delegacji ustawowej.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych kryteriów, Sąd uznał, że skarga jako uzasadniona, podlega uwzględnieniu co do większości podniesionych w niej zarzutów.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała ustanawiająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Ustanowienie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Wynika z powyższego, że organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia, które nie podlega ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 72).

Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostało umieszczone w art. 19 ust. 1 i 3 u.z.z.w. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 5, Regulamin, który uchwalany jest na podstawie upoważnienia ustawowego, 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) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Wskazany katalog ma charakter wyczerpujący i zamknięty, nie zaś jak twierdzi organ w odpowiedzi na skargę charakter otwarty z uwagi na użycie słów „w tym”. Katalog otwarty zawierałby określenie typu „w szczególności”, których w art. 19 ust. 5 brak. Określając zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 892/21, LEX nr 3288523). Jednocześnie, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Tą samą wadą dotknięte są te przepisy prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 u.z.z.w., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu wykonawczym i powtarzają rozwiązania ustawowe lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

W realiach rozpoznawanej sprawy Prokurator zasadnie zarzucił, że zakwestionowane w skardze przepisy Regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa. Analizując zgodność z prawem zaskarżonego aktu, Sąd stwierdził istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 3, § 4 pkt 1 b i c, § 4 pkt 6, § 6 pkt 4 podpunkt 1 i 2, § 7 pkt 5, § 7 pkt 10, § 10, § 13 pkt 4 i 5, § 16, § 17, § 18, § 26 Regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

W tym kontekście stwierdzić należy, że zarzuty odnośnie do treści zaskarżonych zapisów Regulaminów: § 3, § 4 pkt 1 b i c, § 4 pkt 6, § 6 pkt 4 podpunkt 1 i 2 § 16, § 17, § 18, które w istocie powielają zapisy ustawy, są niezgodne z przepisami ustawy i jako takie powinny zostać wyeliminowane z zaskarżonego aktu. Sąd w niniejszym składzie nie podziela stanowiska organu, że informacyjny cel przepisów regulaminu usprawiedliwia powtórzenia zapisów ustawowych. Odbiorca przepisów ustawy i regulaminu jest ten sam, zatem powielanie zapisów w dwóch aktach nie jest w żaden sposób uzasadnione.

Stwierdzić należy również, że trafnie Prokurator zarzucił, iż lokalny prawodawca niewłaściwie zrealizował delegację ustawową zawartą w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., który obliguje, aby w regulaminie zostały określone warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. W ramach tej delegacji, Rada postanowiła w § 7 ust. 10 Regulaminu, o terminie zapłaty za usługi. Przepis ten stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego przez wprowadzenie do uchwały postanowień nie przewidzianych w przepisie formułującym delegację ustawową do jej wydania.

W tym zakresie zważyć należy, że forma umowy w przedmiocie dostarczania wody lub odprowadzania ścieków została wyraźnie określona w art. 6 ust. 1 u.z.z.w. Treść umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków ustawodawca określił zaś w art. 6 ust. 3 ustawy, formułując m.in. nakaz uwzględnienia w jej redakcji postanowień dotyczących okresu jej obowiązywania. Podkreślić należy zatem, że treść umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków determinowana jest co do niektórych postanowień przepisami u.z.z.w (art. 6 ust. 3), a w zakresie w tej ustawie nie uregulowanym podlega przepisom prawa cywilnego. Rada

gminy uchwalająca regulamin nie ma podstaw prawnych, aby określać szczegółowe wytyczne w zakresie treści tej umowy. Niedopuszczalne jest formułowanie wytycznych powielających obowiązujące wymogi rangi ustawowej. Zasadnie zakwestionowane zostały zatem przepisy § 7 ust. 10 regulaminu.

Identyczne wady dotyczą przepisy § 10 oraz § 13 pkt 4 i 5 Regulaminu. Ich treść również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. zawierającego wytyczne dotyczące treści wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Zgodnie z treścią § 10 Regulaminu: „Osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna uzgodnić dokumentację techniczną z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, celem zapewnienia jej zgodności z warunkami przyłączenia wydanymi przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Z kolei stosownie do treści § 13 pkt 4 i 5 Regulaminu Przed zasypaniem podmiot przyłączany zobowiązany jest wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w przepisach wykonawczych do art. 43 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo Budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.). 5. Operat geodezyjny podmiot przyłączany powinien wykonać w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarczy do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a drugi do odpowiedniego urzędu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej.

Sformułowanie tego typu wymagań przez Radę w regulaminie nie znajdowało podstawy w przepisach obowiązującego prawa i stanowiło przekroczenie zakresu delegacji ustawowej. Jak słusznie wskazał WSA w Łodzi (Wyrok z 15 czerwca 2021 r. II SA/Łd 279/21 CBOSA) przepis art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. nie obejmuje swym zakresem uprawnienia organu stanowiącego gminy do określenia w regulaminie treści i elementów wniosku o określenie warunków przyłączenia do sieci. Przez warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. Natomiast w zakresie wykonania operatu geodezyjnego i dostarczenia go do przedsiębiorstwa zapatrzania w wodę, wskazać należy, że jak słusznie zauważył organ w odpowiedzi na skargę, wykonanie przyłącza niezgodnie z przepisami prawa może uzasadniać odmowę dostawy wody na podstawie art. 8 u.z.z.w., to jednak z tego faktu wysnuł zbyt daleko idące wnioski, bezzasadnie obciążające obowiązkiem przyszłych odbiorców. Organami powołanymi ustawowo do badania zgodności z prawem przyłączy są organy nadzoru budowlanego, które dysponują w tym zakresie stosownymi środkami prawnymi. Dodatkowo, Sąd w składzie niniejszym, podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażony ww. wyroku z 30 października 2018 r., (sygn. akt II SA/Ol 613/18 CBOSA), że „regulacją przekraczającą upoważnienie z art. 19 ustawy jest również uzależnienie (...) przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych od wcześniejszego uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem. Organ nie może modyfikować procedury poprzedzającej rozpoczęcie prac budowlanych. Skoro art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo to nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6 ustawy. Z ustawy wynika możliwość wykonania robót przyłączeniowych przez odbiorcę usług we własnym zakresie, nie przewiduje ona natomiast obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem.” Pogląd ten uznać należy za utrwalony, bowiem powtarzany był wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych (Wyrok WSA w Olsztynie z 22 lutego 2022 r., II SA/Ol 106/22, Wyrok WSA w Olsztynie z 10 lutego 2022 r., II SA/Ol 9/22; Wyrok WSA w Olsztynie z 25 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 254/21).

Wreszcie zasadne okazały się zarzuty sprzeczności z przepisami ustawy upoważniającej § Regulaminu, w którym Rada Miasta przewidziała możliwość zawarcia umowy pomiędzy przedsiębiorstwem a gminą, w której uregulowane zostałyby zasady rozliczeń za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe. W tym kontekście wskazać należy, że zadaniem gminy jest zapewnienie bezpieczeństwa, w tym ochrony przeciwpożarowej na własnym terenie. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża obowiązek publiczny zapewnienia dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma skonkretyzować warunki realizacji tego obowiązku, czyli określać kto, na jakich warunkach i skąd może na ten cel pobierać wodę. Z upoważnienia ustawowego nie wynika obowiązek ustalania warunków lub terminów rozliczania kosztów pobranej na ten cel wody. Jak wskazał WSA w Białymstoku (wyrok z 8 czerwca 2021 r., II SA/Bk 360/21) w przepisie art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w. chodzić musi o uregulowanie warunków faktycznych bądź technicznych dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, a nie warunków formalnych. Jak słusznie wskazano w stanowisku WSA w Opolu zawartym w wyroku z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt sygn. akt II SA/Op 605/06) w regulaminie powinny być zawarte jedynie postanowienia dotyczące warunków dostawy, a nie prowadzenia rozliczania wody.

Na marginesie dodać należy również, że kwestia podmiotu odpowiedzialnego za pokrycie kosztów poboru wody do celów przeciwpożarowych uregulowana została *expressis verbis* w ustawie w art. 22 pkt 2. Tym samym wskazanie w § 17 ust. 4 regulaminu Gminy jako podmiotu obciążonego z tytułu rozliczeń za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe nie było konieczne.

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia prawa, w tym art. 19 ust. 5 u.z.z.w, Sąd uznał, że podniesione w skardze zarzuty zasługują na uwzględnienie. Przy czym należy zauważyć, że sankcja nieważności aktu prawa miejscowego może zostać ograniczona do części tego aktu. Ograniczenie zastosowania sankcji nieważności do części aktu prawa miejscowego będzie uzasadnione w przypadku, gdy akt prawa miejscowego może być poprawnie stosowany, pomimo stwierdzenia nieważności tylko części jego przepisów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Sąd oddalił natomiast zarzut skargi w zakresie dotyczącym § 8 pkt 5 Regulaminu. Jak stanowi § 8 pkt 5 Regulaminu: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa warunki przyłączenia do sieci i przekazuje je wnioskodawcy nie później niż terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.”.

Sąd podziela stanowisko organu, że zaskarżony akt prawa miejscowego został uchwalony w dniu 21 marca 2019 r., podczas gdy art. 19a u.z.z.w. został dodany przez art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 roku o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471), który wszedł w życie z dniem 19 września 2020 r.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 przywołanej ustawy, „W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy rady gmin dostosują treść regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujących na obszarze ich właściwości do przepisów ustawy zmienianej w art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Jak wynika z akt sprawy, w wykonaniu powyższego obowiązku podjęta została uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia projektu Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia. Przewidziano m.in. właśnie zmianę § 8 pkt 5, w ten sposób, że uzyska on następujące brzmienie: „Po złożeniu wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonuje kwalifikacji terminu jego rozpoznania według wymogów z art. 19a ust. 1 ustawy i wydaje warunki bądź odmawia ich wydania, w terminach określonych w ustawie”. Postanowienie to będzie zatem zgodne z art. 19a u.z.z.w. W powyższym zakresie, z uwagi na przepisy przejściowe, nie sposób podnieść zarzutu nieważności postanowienia Regulaminu.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 3, § 4 pkt 1 b i c, § 4 pkt 6, § 6 pkt 4 podpunkt 1 i 2, § 7 pkt 5, § 7 pkt 10, § 10, § 13 pkt 4 i 5, § 16, § 17, § 18, § 26, załącznika do zaskarżonej uchwały natomiast dalej idącą skargę oddalił.