



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2323

WYROK NR II SA/RZ 686/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 lipca 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 lipca 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu na uchwałę Rady Gminy Wiązownica z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr XXVIII/386/06 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków I. stwierdza nieważność § 3, § 4 ust. 1, § 7, § 14 ust. 3 i 5, § 15 lit. b, § 19 ust. 1 i 2, § 25 zaskarżonej uchwały ; II. oddala skargę w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 4 ust. 2 – 4 i § 38 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Radu Gminy Wiązownica z 26 kwietnia 2006 r., nr XXVIII/386/06 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ogłoszona w Dzienniku Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2006 r., nr 941, poz. 53). Prokurator Rejonowy w Jarosławiu zaskarżył uchwałę w zakresie § 7 ust. 1 - 5, § 14 ust. 3 i 5, § 15 lit. b, § 25 ust. 1-2, § 3 i 4, § 38, § 19 ust. 1-2. Uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, a to: - art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858; dalej: "u.z.z.w.") w zw. z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i unormowanie w regulaminie, materii, która powinna zostać zawarta w umowie - § 7 regulaminu, -art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w zw. z art. 6 ust. 4 u.z.z.w., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w § 14 ust. 3 i 5 wymogu posiadania tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, która ma być objęta wnioskiem o przyłączenie do sieci, zaś w uzasadnionych wypadkach możliwość wyrażenia przez przedsiębiorstwo zgody na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, podczas gdy art. 6 ust.4 u.z.z.w. stanowi, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. - art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. w zw. z art. 29 a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zamieszczenie w § 15 lit. b zaskarżonej uchwały zapisu nakładającego na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej obowiązku załączenia do wniosku o przyłączenie, mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości, którą planuje się przyłączyć do sieci, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, pomimo braku podstaw prawnych do żądania przedłożenia dokumentów innych aniżeli wymagane przez prawo budowlane. -art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w zw. z art. 15 ust. 3 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w § 25 ust. 1-2 obowiązku zapewnienia niezawodnego działania wodomierzy i urządzeń pomiarowych oraz obowiązku usunięcia awarii na przyłączy, podczas gdy koszty utrzymania wodomierza głównego, jak wynika z art. 15 ust. 3 u.z.z.w., ponosi tylko przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. -art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku

z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez nieokreślenie w § 3 i 4 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody, odesłanie w zakresie poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody i odprowadzania ścieków do pozwolenia wodnoprawnego oraz odesłanie w zakresie jakości wody do przepisów "rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w zakresie ciśnienia wody do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i niewypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie, nieokreślenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków, odesłanie w tym zakresie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2002 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. -art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez zawarcie w § 38 uchwały zapisu, który stanowi, iż w sprawach nieobjętych regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. -art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 19 ust. 1 i 2 regulaminu przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci po stronie przedsiębiorstwa, podczas gdy u.z.z.w. upoważnia radę Gminy do wskazania technicznych warunków umożliwiających dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych, a nie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 7 ust. 1 - 5, § 14 ust. 3 i 5, § 15 lit. b, § 25 ust. 1-2, § 3 i 4, § 38, § 19 ust. 1-2. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie twierdząc, że w sprawie nie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Na podstawie art. 15 zys4 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374) i zarządzenia Przewodniczącego Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2021 r., w związku z ogłoszeniem stanu epidemii i związanymi z tym ograniczeniami i wymogami w zakresie podejmowania działań zmierzających do eliminowania nadmiernego stanu zagrożenia dla stanu zdrowia osób uczestniczących w czynnościach sądowych, sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Sąd administracyjny pozostając związany kryterium legalności oraz nie będąc związany granicami skargi, w tym podniesionymi w niej zarzutami, jest upoważniony w toku kontroli przedmiotu zaskarżenia do uwzględnienia z urzędu wszelkich stwierdzonych naruszeń prawa oraz do ich sankcjonowania w granicach wyznaczonych w art. 145-150 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: "p.p.s.a.") lub w przepisach szczególnych. Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego polega zasadniczo na stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu w całości albo w części, chyba że przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności (art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności – w odniesieniu do gminnych aktów prawa miejscowego – wynika przede wszystkim z art. 91 ust. 4 w zw. z art. 93 ust. 1 p.p.s.a. Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W takich wypadkach sąd administracyjny uwzględnia skargę poprzez stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa w całości albo w części. W myśl art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 137; zwana dalej u.p.p.), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a. Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencje rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest bez wątpienia zaskarżona uchwała. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo, więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego

nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Formułując w zaskarżonej uchwale regulamin dotyczący praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, rada gminy uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy. Zarówno sieci kanalizacyjne, jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14, to i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl). Znaczna część postawionych przez Prokuratora zarzutów okazała się uzasadniona. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 19 ust. 1 u.z.z.w., zgodnie z którym – w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały – Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ust. 2 cytowanego artykułu ustawodawca zawarł katalog zagadnień podlegających uregulowaniu, stanowiąc, że 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, 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. Zawarte w przywołanym wyżej przepisie upoważnienie określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego, nie dając przy tym radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż w nim wymienione. Posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. zwrotem "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Wprowadzenie do regulaminu kwestii niewskazanych w przepisie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. albo pominięcie niektórych z nich, a także wprowadzenie zapisów niezgodnych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności regulaminu (wyroki NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA/Bk 292/00; z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99; z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok WSA w Krakowie z 19 lipca 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 318/05, wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl). Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. (wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 915/19). Oznacza to nakaz regulacji w zakresie ściśle wyznaczonym przez ustawę, zakaz regulacji kwestii uregulowanych w ustawie, tak w zakresie powtarzania postanowień ustawowych, jak i ich jakiegokolwiek modyfikacji. Należy bowiem liczyć się z tym, że powtórzony lub zmodyfikowany w uchwale przepis będzie interpretowany w kontekście tej uchwały, w której go wprowadzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. I tak rację ma Prokurator kwestionując zapis w § 3 i 4 ust. 1 regulaminu. W myśl § 3 regulaminu poziom świadczonych usług Przedsiębiorstwa w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczanej wody i odprowadzania ścieków określa pozwolenie wodnoprawne wydane na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie zaś z treścią § 4 ust 1 regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-

kanalizacyjne jest obowiązane do ciągłej i niezawodnej realizacji dostaw wody w ilościach wynikających z zawartych umów i pod odpowiednim ciśnieniem i jakością, a także do odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny w ilościach określonych w umowie. Niewątpliwie celem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. jest nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo w miarę czytelnych i konkretnych zasad dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych usług w akcie prawa miejscowego daje mieszkańcom gminy gwarancję i wskazówkę co najmniej jakiego poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym te usługi przedsiębiorstwie oraz wskazuje granice swobody umów stron umowy o doprowadzenie wody i odprowadzenie ścieków, w szczególności umacnia pozycję odbiorcy usług, który w każdych warunkach będzie mógł liczyć na zapewnienie konkretnego, minimalnego poziomu usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które niejednokrotnie posiada przecież pozycję dominującą na lokalnym rynku. Te postanowienia w treści regulaminu dają przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wiążące wytyczne, które to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i dostosować się zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyroki WSA: we Wrocławiu z 13 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13 oraz z 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 441/14; w Szczecinie z 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 929/16; w Opolu z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Op 371/19). Odesłanie do warunków pozwolenia wodnoprawnego nie spełnia tych standardów. Oczywiście jest, że decyzja wydana w tym zakresie nie stanowi aktu powszechnie obowiązującego, nie jest ogólnie dostępna i nie może w związku z tym stanowić gwarancji zapewnienia realnego i konkretnego minimum poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.z.z.w. Podobnie takiego wymogu nie spełnia odesłanie do zapisów umowy. Powołane kwestie wymagają zapewnienia w formie powszechnie obowiązującego aktu, a nie być wynikiem dwustronnej czynności cywilnoprawnej. Zapisy w formie regulaminu zapewniają większą ochronę aniżeli zapisy umowne. Natomiast Sąd nie poczytuje jako noszącego znamiona rażącego, odesłania przez prawodawcę w pozostałych ustępach § 4 do wskazanych kolejno rozporządzeń, w zakresie wymagań dotyczących zapewnienia: określonego ciśnienia wody, jakości wody oraz dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia odprowadzanych ścieków, obowiązujących w dacie podjęcia uchwały. Powołane w uchwale przepisy regulują określone warunki - standardy dla ciśnienia wody w instalacji wodociągowej - § 114 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w tym wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne, organoleptyczne - § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, oraz warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Przepisy te znajdują kontynuację również w aktualnie obowiązujących przepisach: rozporządzenia Ministra Zdrowia z 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2017 r., poz. 2294), rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz.U. 2016 r., poz. 1757). Ten sposób legislacji pozwala na zapewnienie minimum standardów, z drugiej zaś strony chroni uchwałodawcę przed uregulowaniem tych zagadnień w sposób sprzeczny z powołanymi przepisami. W ocenie Sądu odesłanie do standardów określonych w tych przepisach stanowi realną gwarancję jakości świadczonych usług, odpowiadającą powszechnie panującym normom. Sąd nie znajduje w związku z tym podstaw do stwierdzenia, że ten sposób regulacji rażąco narusza prawa, a tylko taka wada powodowałaby konieczność eliminacji zaskarżonych zapisów uchwały. Rację ma natomiast Prokurator zarzucając naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. zw. z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uregulowanie w regulaminie materii, która powinna zostać zawarta w umowie. Zgodnie z art. 6 u.z.z.w. dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W art. 6 ust 2 – 8 u.z.z.w. ustawodawca określił warunki zawarcia umowy oraz niezbędne elementy umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków. Określenie elementów umowy przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13 i wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 150/13). Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub

kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Skoro ustawodawca określił w treści art. 6 ust. 3 u.z.z.w. jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzanie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), to brak jest podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii pozostawionych do uregulowania w umowie. Przechodząc do § 7 ust. 1 regulaminu, który przewiduje, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta na czas określony lub nieokreślony należy zauważyć, że delegacji do określenia w regulaminie wskazanych kwestii nie można wywodzić z treści art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. Pod pojęciem "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" należy, w ocenie Sądu, rozumieć określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Czym innym natomiast jest określenie warunków, a więc treści samej umowy. Takie zapisy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w., a przez to nie mogły znaleźć się w zaskarżonych przepisach regulaminu. Taką wykładnię potwierdza treść art. 6 u.z.z.w., w którym ustawodawca określił między innymi, jakie postanowienia musi zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.z.z.w. dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Przepis art. 6 ust. 3 u.z.z.w. stanowi natomiast, że umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18; 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Ustawodawca zdecydował zatem, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu postanowień umowy, w tym "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług, zaś elementy przedmiotowo istotne takiej umowy ustawodawca wprost określił w art. 6 ust. 3 u.z.z.w. Zamiarem ustawodawcy było bowiem pozostawienie tych kwestii do rozstrzygnięcia w umowach zawieranych przez strony, a więc w ramach czynności o charakterze cywilnoprawnym. Źródłem praw i obowiązków stron powinna być przede wszystkim umowa, a regulamin winien określać jedynie te kwestie, które zostały wskazane w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Określenie tych elementów przez radę w regulaminie stanowi niedozwoloną ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada gminy uchwalająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie ma podstaw prawnych, aby na zapisy tej umowy wpływać. Tym samym postanowienia odnoszące się do treści umowy, w tym czasu jej obowiązywania, możliwość jej rozwiązania, sposobów rozwiązania, przypadków możliwości odstąpienia od umowy przez przedsiębiorstwo, skutków rozwiązania umowy, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (wyroki: WSA w Poznaniu z 25 lipca 2018 r., IV SA/Po 556/18; WSA w Warszawie z 3 października 2019 r., VIII SA/Wa 470/19; WSA w Kielcach z 14 października 2019 r., II SA/Ke 507/19; NSA z 8 grudnia 2020 r., II OSK 1943/18). Prawidłowo Prokurator zarzucił również naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w zw. z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. poprzez wprowadzenie do regulaminu zapisu § 14 ust. 3 i 5 wymogu posiadania tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, która ma być objęta wnioskiem o przyłączenie do sieci, zaś w uzasadnionych wypadkach możliwość wyrażenia przez przedsiębiorstwo zgody na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. wynika, 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. Powyższe oznacza, że w świetle wskazanego przepisu brak jest jakichkolwiek podstaw do różnicowania osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II

SA/OI 138/19). Skoro zgodnie z tym przepisem obowiązek zawarcia umowy o zbiorowe zapiatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków, jest całkowicie oderwany od tego, czy odbiorca usług posiada tytuł prawny do nieruchomości czy też nie, to w ogóle należy zakwestionować zasadność badania stosunków własnościowych na danej nieruchomości (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 152/19). Ma również rację prokurator, iż postanowienia § 15 lit. b regulaminu, wskazujące, że do wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia należy dołączyć mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, względem istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu podjęto z przekroczeniem delegacji ustawowej. Żaden bowiem przepis prawa, w tym art. 19 ust. 2 u.z.z.w., nie upoważnia rady gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy prawo budowlane, jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przepisy prawa budowlanego odsyłają przy budowie przyłączy do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisy u.z.z.w. nie wprowadzają natomiast wymogu przedstawienia takiego dokumentu. Obowiązek taki nie wynika również z prawa budowlanego, bowiem budowa przyłączy nie wymaga pozwolenia na budowę (por. wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13). Zdaniem Sądu trafnie również Prokurator zakwestionował § 19 ust. 1 i 2 regulaminu określający przesłanki odmowy przyłączenia odbiorcy do sieci. 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. Z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. wynika istniejący po stronie przedsiębiorcy obowiązek przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy określone warunki zostały spełnione. Organ stanowiący nie ma zatem uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić aby nieruchomość została do sieci przyłączona (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.). 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2020 r., VIII SA/Wa 122/20). Trafnie także zauważył Prokurator, że treść § 25 regulaminu jest niezgodna z art. 19 ust. 2 u.z.z.w., z uwagi na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. W regulaminie wskazano, że "odbiorca winien zapewnić niezawodne działanie wodomierzy i urządzeń pomiarowych oraz obowiązku usunięcia awarii na przyłączy. Tymczasem jednak, jak trafnie wskazano w wyroku WSA w Opolu z 30 października 2019 r., sygn. akt I SA/Op 314/19, intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego (por. również wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 980/19). Ponadto na co słusznie zwraca uwagę Prokurator zgodnie z art. 15 ust. 3 u.z.z.w. koszty utrzymania wodomierza głównego ponosi tylko przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne. Sąd nie zgadza się natomiast z zarzutem rażącego naruszenia prawa zapisami § 38 regulaminu, w którym wskazano, że w sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Zdaniem Sądu, tego rodzaju wskazanie nie narusza zasady hierarchiczności aktów prawnych bowiem nie wynika z niego, że w zakresie unormowanym w regulaminie przepisy ustawy, jak i rozporządzeń wydanych na jej podstawie nie mają zastosowania. Innymi słowy, powołany przepis nie decyduje swym brzmieniem o tym, że w określonych granicach adresaci regulaminu nie muszą stosować się do zapisów u.z.z.w. Dlatego też nie jest słuszny zarzut podnoszący istotne naruszenie przez powyższy przepis art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez nadanie przepisom regulaminu zwiększonej mocy prawnej w stosunku do aktów normatywnych wyższego rzędu. Zasadnie podnosi się w odpowiedzi na skargę, że kwestionowany przepis regulaminu ma charakter wyłącznie informacyjny dla potencjalnych adresatów tego aktu. Reasumując, § 38 regulaminu nie narusza przywołanych w skardze przepisów w sposób istotny. (tak słusznie WSA w Rzeszowie w wyroku z 26 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1029/19). Wobec tych ustaleń Sądowej kontroli konieczne okazało się częściowe uwzględnienie skargi Prokuratora, co nastąpiło na podstawie art. 134 i art. 147 § 1 p.p.s.a. Natomiast w celu oddalenia skargi w pozostałej części, Sąd zastosował art. 151 p.p.s.a. Prokurator, na mocy przepisu art. 239 §1 pkt 2 p.p.s.a., korzystał z ustawowego zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w niniejszym postępowaniu.