



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3923

### WYROK NR II SA/WR 611/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 marca 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich  
na uchwałę Rady Gminy Ciepłowody  
z dnia 31 maja 2021 r. nr 170/XXIX/21  
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków  
na terenie gminy Ciepłowody

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr 170/XXIX/21 z dnia 31 maja 2021 r. Rada Gminy Ciepłowody przyjęła regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków obowiązujący na terenie Gminy Ciepłowody (dalej Regulamin, uchwała).

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej jako skarżący, Prokurator) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucił, że § 2 ust. 1 Regulaminu, § 2 Regulaminu istotnie naruszają prawo, i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych przepisów.

Zdaniem Prokuratora:

§ 2 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu:

„Przedsiębiorstwo ma obowiązek dostarczyć z sieci wodociągowej wodę o odpowiedniej jakości, określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, spełniającej wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne i organoleptyczne, w szczególności: a) parametry mikrobiologiczne - określone w części A załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; b) parametry chemiczne - określone w części B załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; c) parametry wskaźnikowe - określone w części C załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; d) dodatkowe wymagania chemiczne - określone w części D załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; e) wymagania dotyczące substancji promieniotwórczych - określone w części A i części B załącznika nr 4 do rozporządzenia MZ”

istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, dalej także jako uzzw).

Istotne naruszenie polega na niewskazaniu w § 2 ust. 1 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostawy odpowiedniej jakości wody.

§ 2 Regulaminu w brzmieniu:

„1) Przedsiębiorstwo ma obowiązek dostarczyć z sieci wodociągowej wodę o odpowiedniej jakości, określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, spełniającej wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne i organoleptyczne, w szczególności: a) parametry mikrobiologiczne - określone w części A załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; b) parametry chemiczne - określone w części B załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; c) parametry wskaźnikowe - określone w części C załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; d) dodatkowe wymagania chemiczne - określone w części D załącznika nr 1 do rozporządzenia MZ; e) wymagania dotyczące substancji promieniotwórczych - określone w części A i części B załącznika nr 4 do rozporządzenia MZ; 2) ustalania i wydawania warunków przyłączenia do sieci podmiotom zainteresowanym podłączeniem do sieci podmiotom zainteresowanym podłączeniem do sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej; 3) zapewnienia odpowiedniego ciśnienia w sieci wodociągowej zgodnie z przepisami o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; 4) zapewnienia dostawy wody do nieruchomości, o której mowa w umowie, pod ciśnieniem nie mniejszym niż 0.05 Map (0.5 bara) i nie większym niż 0.6 Map (6 barów) na wylocie wodomierza głównego za zaworem głównym, w granicach technicznych możliwości świadczenia usług wyznaczonych m. in. Strukturą i średnicą sieci, przyłącza oraz instalacji wewnętrznej odbiorcy usług; 5) zapewnienia ciągłości i niezawodności dostaw wody i odprowadzania ścieków z/do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych; 6) zapewnienia ogólnych wymagań w zakresie jakości materiałów użytych do budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, zgodnie z obowiązującymi normami; 7) zakupu, zainstalowania i utrzymania na własny koszt u Odbiorcy wodomierza równego na przyłączy wodociągowym; 8) powiadomienia Odbiorcy o planowanych zamknięciach wody w czasie nie krótszym niż dwie doby przed jej zamknięciem; 9) zapewnienia zastępczego punktu poboru wody i poinformowania Odbiorców o jego lokalizacji, w przypadku, gdy przewidywana przerwa w dostawie wody przekracza 24 godziny” istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie

gminnym w związku z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Istotne naruszenie polega na niewskazaniu w § 2 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostawy minimalnej ilości wody oraz w zakresie odprowadzania minimalnej ilości ścieków.

Prokurator zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały w części i wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów zawartych w § 2 Regulaminu.

W rozwinięciu skargi prokurator wskazał, że brak określenia w Regulaminie minimalnych wymogów w zakresie ilości i jakości dostarczanej wody oraz ilości odprowadzanych ścieków powoduje, że w istocie nie doszło do wyczerpania zakresu upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 1 uzw, co należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Skarżący jako zasadne uznał wyeliminowanie regulaminu w części, bowiem nie spowoduje to, że Uchwała nie będzie mogła w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Zdaniem Rady brzmienie § 2 Regulaminu wypełnia ustawowy obowiązek określenia minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W zakresie jakości wody odwołano się do rozporządzenia Ministra Zdrowia, a prokurator nie precyzuje swoich zarzutów i nie wyjaśnia, na czym polega niezgodność § 2 z art. 19 ust. 5 pkt 1 uzw.

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

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego – o czym stanowi art. 19 ust. 5 uzw - Regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie Gminy Ciepłowody.

Prokuratorowi, na zasadzie art. 8 § 1 p. p. s. a. przysługuje prawo wniesienia skargi, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku prokuratorowi przysługują prawa strony.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p. p. s. a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności.

Sedno sporu pomiędzy skarżącym a organem stanowi zgodność z prawem przyjętego przez organ aktu prawa miejscowego: Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wzorcem kontroli są konstytucyjne i ustawowe źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej, wskazane w art. 87 ust. 1 Konstytucji, w szczególności ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Trzeba podkreślić, że na zasadzie art. 134 § 1 p. p. s. a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Takie brzmienie przywołanego przepisu powoduje, że kontrola Sądu nie wyczerpuje się na wskazanych przez skarżącego regulacjach, ale obejmuje całokształt aktu prawa miejscowego.

Według art. 19 ust. 5 uzw regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Następujące dalej wyliczenie owych praw i obowiązków (art. 19 ust. 5 pkt 1-9 uzw) ma charakter egzemplifikacyjny, o czym świadczy wyrażenie „w tym”. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca formułuje pewne minimum praw i obowiązków, które muszą być zawarte w regulaminie, i w tym sensie stanowią te prawa i obowiązki integralną część każdego regulaminu. Bez wskazania w regulaminie obligatoryjnie wymaganych praw i obowiązków akt ten nie będzie

wypełniał wymogu ustawowego, ponieważ jego treść nie będzie zawierała tego, co wprost i bezwarunkowo nakazuje uregulować ustawodawca.

Konsekwencją takiego niepełnego regulaminu będzie niemożność nawiązania na jego podstawie prawidłowego stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym, a odbiorcą usług.

Należy tu wyjaśnić, że stosunek administracyjnoprawny definiowany jest w prawoznawstwie jako sytuacja, w której ze względu na obowiązującą normę prawną dotyczącą jakichś podmiotów, istnieje obowiązek zachowania się jednego podmiotu wobec drugiego (zob. Jan Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 353, Zygmunt Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 321). Elementami stosunku administracyjnoprawnego są podmioty tego stosunku, jego przedmiot i treść, przy czym treść oraz przedmiot to obowiązki i uprawnienia. Obowiązek i uprawnienie są ze sobą ściśle związane, gdyż podmiot jest uprawniony do żądania takiego zachowania się od drugiego podmiotu, do jakiego ten jest zobowiązany. Wzajemne uprawnienia i obowiązki wynikają z prawa powszechnie obowiązującego, a skoro regulamin będący prawem miejscowym, a więc prawem powszechnie obowiązującym na danym terenie, nie wskazuje należycie wymaganych prawem rangi ustawowej praw i obowiązków, to tym samym nie daje możliwości nawiązania prawidłowego (praworządnego) stosunku administracyjnoprawnego. Taka sytuacja jest w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalna.

Jak stanowi przepis art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Jeżeli konkretny regulamin nie określa minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to nie będzie mógł być uznany za należycie realizujący delegację ustawową i kompletny z punktu widzenia wymagań ustawy.

Ustawodawca nie precyzuje treści sformułowania o minimalnym poziomie usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Sąd nie podziela poglądu zgłoszonego w literaturze, opartego na negowaniu potrzeby określania w regulaminie minimalnego poziomu usług. Zdaniem Bartosza Rakoczego, obowiązek taki jest zbędny, gdyż minimalny poziom usług określa już sam ustawodawca, w szczególności w przepisach, które nakładają określone obowiązki na przedsiębiorstwo (Bartosz Rakoczy, Wpływ aktów prawa miejscowego na wolność działalności gospodarczej na przykładzie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, Samorząd Terytorialny nr 12/2016, s. 76). Zdaniem Sądu taki pogląd można traktować jedynie w kategorii postulatu do ustawodawcy (de lege ferenda), i nie ma on oparcia w literze prawa, która nakazuje określić minima poziomu świadczonych usług.

Blizsze Sądowi jest stanowisko ugruntowane w judykaturze, według którego pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. II SA/Sz 257/18, z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Sz 300/18, ugruntowane wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2021 r. sygn. III OSK 4244/21, CBOIS).

Parametru odnoszącego się do ilości dostarczanej wody w skarżonej regulacji zabrakło, i celujący w ów brak zarzut skarżącego Sąd podziela.

§ 2 otwierający rozdział zatytułowany „Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostawy wody i odprowadzania ścieków w ustępie 1 (nieprawidłowo oznaczonym przez prawodawcę miejscowego jako punkt) stanowi o jakości wody, zaś § 2 pkt 2 stanowi o obowiązku przedsiębiorstwa w zakresie warunków przyłączenia do sieci. § 2 ust. 3 odnosi się do zapewnienia odpowiedniego ciśnienia w sieci, zaś ust. 4 określa ciśnienie wody dostarczanej do nieruchomości.

Sformułowanie regulaminu w § 2 pkt 5 o dostarczaniu wody w sposób ciągły i niezawodny nie wypełnia wymogu określenia ilościowego, a nadto stanowi niedopuszczalne powtórzenie formuły ustawowej dotyczącej obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego z art. 5 ust. 1 uzzw („zapewnić zdolność

posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków”).

Prawodawca miejscowy wystarczająco, w świetle wymogu ustawowego, potraktował parametry dotyczące ilości odprowadzanych ścieków. Przepis art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw stanowi o minimalnym poziomie usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednakże w art. 5 ust. 1 uzzw ustawodawca, stanowiąc o obowiązkach przedsiębiorstwa, parametr ilościowy odnosi do dostaw wody, natomiast wobec ścieków nie wypowiada się o ich ilości, stanowiąc o odprowadzaniu ścieków w sposób ciągły i niezawodny oraz o należytej jakości odprowadzanych ścieków.

Z tego powodu zarzut skarżącego celujący w brak wskazania minimalnych ilości ścieków nie znajduje uznania Sądu, ponieważ ustawa nie stanowi o minimalnej ilości ścieków.

Zdaniem Sądu nie stanowi odpowiedniego wykonania delegacji ustawowej regulacja, w której prawodawca miejscowy określając jakość wody odsyła do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia. Przedmiotowy parametry powinny jednoznacznie wynikać z Regulaminu, który jest powszechnie obowiązującym prawem, i powinien spełniać wymogi określoności, precyzji i przejrzystości względem adresatów (zob. T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach, Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Skoro nie dochowano wymogu prawidłowej legislacji, naruszono tym samym zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej. Sąd zważył przy tym, że przepisy § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dopuszczają stosowanie odesłań, jednak w niniejszym przypadku potrzeba skrótości tekstu nie może przeważać nad prawem jego adresatów do bezpośredniego odczytania w tym tekście parametrów wody, jaka powinna być im dostarczana.

Konkludując, analiza skargi w kontekście zakreślonych w niej zarzutów, jak i badanie całości Regulaminu wykazały uchybienia prawne, które doprowadziły do eliminacji z życia prawnego Regulaminu w całości. Nie mógł ostać się regulamin, którego obligatoryjne elementy okazały się niezgodne z ustawą. Wykasowanie wyłącznie przepisów wskazanych przez skarżącego doprowadziłoby do nieakceptowalnej sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałby regulamin niezawierający elementów (regulacji) obligatoryjnie wymaganych ustawą. Takimi niezbędnymi elementami są określenie ilości dostarczanej wody, a także określenie jej jakości. Ilości wody, która powinna być dostarczana Regulamin nie precyzuje, zaś jej jakości nie określa w sposób odpowiedni. Wskazując zakres zagadnień predystynowanych do objęcia regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin powinien określać”, co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności w całości bądź w części (por. np.: wyroki WSA z Krakowie z 26 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Kr 279/19; z 4 lipca 2019 r., sygn. II SA/Kr 136/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Rz 191/19; wyrok WSA w Łodzi z 11 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Łd 156/19, CBOIS).

Z tych względów, opierając się na niezwiązaniu sądu administracyjnego zarzutami i wnioskami skargi, orzeczono jak w sentencji wyroku wyłączając z obrotu prawnego całość zaskarżonego aktu.