



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4146

WYROK NR II SA/WR 5/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Adam Habuda (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale II w dniu 16 kwietnia 2024 r.
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie
z dnia 28 października 2021 r. nr XLVI/377/21
w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego
na terenie Gminy Miejskiej Głogów

stwierdza nieważność uchwały w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVI/377/21 z dnia 28 października 2021 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Głogów zmienioną uchwałą nr XLIX/391/21 Rady Miejskiej w Głogowie (dalej Rada Miejska) z dnia 30 listopada 2021 r. przyjęto regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Gminy Miejskiej Głogów (dalej regulamin). Prokurator Okręgowy w Legnicy (dalej Prokurator) zaskarżył w części przyjętą uchwałą zarzucając istotne naruszenie przepisów art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez uchwalenie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w brzmieniu nadanym przez załącznik do uchwały:

- w § 3 ust. 1 pkt 5, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia prawa określonej w art. 15 ust. 5 pkt 1 ustawy, albowiem uregulowanie to nie dotyczy minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- zamieszczenie w § 3 ust. 2, postanowienia stwierdzającego zakres odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za poziom świadczonych usług, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia prawa określonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, który nie obejmuje upoważnienia do określenia w Regulaminie kwestii związanych z odpowiedzialnością stron stosunku prawnego za poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- uregulowanie w § 7 ust. 3, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest do wypełnienia obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, albowiem nie dotyczy kwestii związanych z warunkami i trybem zawierania umów z odbiorcami usług;
- określenie w § 9, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień Regulaminu, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, albowiem nie odnosi się do kwestii związanych z warunkami i trybem zawierania umów z odbiorcami usług;
- określenie w § 15 ust. 1 i ust. 2, jakie elementy co najmniej powinien zawierać, a także jakie elementy może także określać dokument pod nazwą „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej” przez co doszło do niewypełnienia zakresu delegacji ustawowej przepisu art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, albowiem nie określono warunków przyłączenia do sieci;
- zamieszczenie w § 17 ust. 1 przepisu stanowiącego, że dostępność do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniona jest od istnienia urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń (...), możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz faktycznych możliwości pozyskania wody (...), posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych przez co doszło do niewypełnienia zakresu delegacji ustawowej przepisu art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy albowiem nie określono warunków dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych
- zamieszczenie w § 20 ust. 2 i ust. 3 przepisu stwierdzającego jakie dane powinien zawierać protokół odbioru technicznego częściowego i końcowego przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego oraz jakie powinny być załączone do protokołu odbioru końcowego załączniki wskazując, że co najmniej oświadczenia o dysponowaniu dokumentacją wymaganą przez przepisy, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia prawa w świetle przepisu art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy, który nie obejmuje upoważnienia do

określenia w Regulaminie treści protokołów odbioru technicznego przyłącza oraz nakładania na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku dokumentacyjnego w postaci oświadczenia o posiadaniu dokumentów.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części obejmującej przepisy: § 3 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 2, § 7 ust. 3, § 9, § 15 ust. 1 i ust. 2, § 17 ust. 1, § 20 ust. 2 i ust. 3 jako istotnie naruszających przepisy ustawy.

Rozwijając skargę Prokurator wyjaśnił, że przyjęte przez Radę Miejską wskazane przepisy są wadliwe, gdyż zostały wydane z przekroczeniem zakresu ustawowego upoważnienia zawartego w przepisie art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej także jako ustawa) oraz naruszają przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej. Następnie skarżący sprecyzował zarzuty.

W przepisie § 3 ust. 1 pkt 5 w rozdziale 2 pt. Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalono, że przedsiębiorstwo ma obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przepis ten nie realizuje upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa określonego w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy i narusza art. 15 ust. 1 ustawy. Uregulowana powyższym przepisem regulaminu problematyka nie kwalifikuje się do kategorii „minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków”. Poza tym kwestia dotycząca budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych została uregulowana ustawowo w przepisie art. 15 ust. 1 ustawy w myśl, którego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1. Niedopuszczalne jest regulowanie, modyfikowanie, precyzowanie materii objętej regulacją ustawową. Zgodnie z § 137 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W przepisie § 3 ust. 2 w rozdziale 2 pt. Minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalono zakres odpowiedzialności przedsiębiorstwa za poziom świadczonych usług. Regulacja ta nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej przepisu art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. Przepis ten nie upoważnia do stanowienia prawa o zasadach odpowiedzialności i jej zakresu w akcie prawa miejscowego. Przepis ten obliguje organ gminy do ustalenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Odpowiednie zapisy regulaminu powinny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości wody oraz minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. Niewątpliwie kwestionowany przepis nie odnosi się do tej problematyki. Akt prawa miejscowego nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego - może je zawierać ustawa lub wynikają one z treści czynności prawnej. Jedyne ustawa lub czynność prawna (umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania.

W przepisie § 7 ust. 3 zobowiązano przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do wypełnienia obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ nie dotyczy kwestii związanych z warunkami i trybem zawierania umów z odbiorcami usług.

W przepisie § 9 uchwalono, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień Regulaminu. Brak jest podstaw do tego, aby organ gminy zamieszczał w uchwale zapisy odnoszące się do obowiązków określonych

ustawowo. Akt prawa miejscowego nie może być podstawą obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu, ponieważ narusza to hierarchię źródeł prawa. Akt prawa miejscowego jest aktem prawa hierarchicznie niższym od aktów prawa powszechnie obowiązującego, którymi są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Akt niższego rzędu nie może zatem wprowadzać obowiązku stosowania przepisów aktu wyższego rzędu t.j. ustawy lub nie stosowania w umowie postanowień niezgodnych z aktami prawnymi wyższego rzędu. Nie ma on bowiem charakteru informacyjnego. Poza tym regulacje te nie znajdują żadnego umotywowania w delegacji ustawowej art. 19 ust. 5 pkt 2 upoważniającej do stanowienia prawa. Zgodnie z tym przepisem w regulaminie określa się warunki i tryb zawierania umów. Kwestie uregulowane w tych zapisach nie należą do zakresu tej kategorii. Kwestionowane przepisy regulaminu nie określają warunków i trybu zawierania umowy.

Nie realizuje delegacji ustawowej przepis § 15 ust. 1 i ust. 2 regulaminu stanowiąc cyt. „Dokument pod nazwą „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej” wydawany przez przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne powinien zawierać co najmniej (...). W ust. 2 wskazano co może także określać wskazany w ust. 1 dokument. Z treści tego przepisu wynika zatem, że ustawodawca lokalny w przepisie tym uregulował jakie elementy powinien i co może zawierać dokument p.t. „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej”. Wskazano m.in., że powinien zawierać wykaz dokumentów, które odbiorca zobowiązany jest załączyć do protokołu odbioru przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego zgodnie z § 20 ust. 3 Regulaminu (§ 15 ust. 1 pkt 4), wskazywać okres ważności wydanych „Warunków przyłączenia do sieci lub sieci kanalizacyjnej” oraz postanowiono, że warunki są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania, (§ 15 ust. 1 pkt 5). Wskazano także (§ 15 ust. 2 pkt 2), że dokument, o którym mowa w ust. 1 może także określać m.in. miejsce zainstalowania wodomierza głównego (...). Uregulowaniem tym nie wypełniono prawidłowo delegacji do stanowienia prawa określonej w art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, regulamin powinien określać warunki przyłączenia do sieci. Wadliwa jest regulacja § 15 ust. 1 pkt 4, która odwołując się do § 20 ust. 3 wskazuje, że warunki przyłączenia do sieci powinny zawierać wykaz dokumentów, które odbiorca usług zobowiązany jest załączyć do protokołu odbioru przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego (...). Regulacja ta nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej przepisu art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy. Wyżej wymieniony przepis ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na odbiorcę usług obowiązku przedkładania przedsiębiorstwu dokumentów dotyczących budowy przyłącza wodociągowego i przyłącza kanalizacyjnego. Z tych też względów brak jest podstaw do regulacji, która jako warunek przyłączenia do sieci wskazuje na obowiązek sporządzenia wykazu dokumentów, które odbiorca usług jest obowiązany przedłożyć przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 15 ust. 4 przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Natomiast przepis § 15 ust. 1 pkt 5, w którym uregulowano okres ważności i wskazano, że warunki są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania w sposób nieuprawniony modyfikuje przepis art. 19a ust. 7 ustawy, którego przedmiotem jest właśnie regulacja okresu ważności warunków przyłączenia do sieci. Niedopuszczalne jest powtarzanie, modyfikowanie, precyzowanie materii objętej regulacją ustawową.

Wadliwe jest także uregulowanie § 15 ust. 2 pkt 2, w którym wskazano, że warunki przyłączenia do sieci mogą określać miejsce zainstalowania wodomierza głównego, wodomierza mierzącego ilość wody bezpowrotnie zużytej lub urządzenia pomiarowego, a także studzienek kanalizacyjnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy realizacja budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Ubiegając się o przyłączenie do sieci, każda zainteresowana osoba powinna mieć możliwość wyboru miejsca, w którym umieszczony zostanie wodomierz główny - tak, by korzystanie z niego (montaż, demontaż, dokonywanie odczytów) było jak najbardziej wygodne.

Wadliwy jest przepis § 17 ust 1 w rozdziale 6 regulującym warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w którym uchwalono, że dostępność do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniona jest od istnienia urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych albo ujęcia

realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń (...), możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz faktycznych możliwości pozyskania wody (...), posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa oraz odbiorców usług oraz wymienia katalog zagadnień podlegających regulacji. Jedną z tych kwestii dotyczy uregulowania warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Powyższy § 17 ust. 1 nie realizuje w sposób prawidłowy delegacji z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Przepis ten zobowiązuje lokalnego ustawodawcę do określenia w regulaminie „warunków technicznych” możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zwrot „warunki techniczne” obejmuje swym zakresem znaczeniowym określenie konkretnych przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu, których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W zaskarżonym regulaminie brak jest konkretnych przesłanek. Dostęp do usług poprzez odwołanie się do istnienia urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych, możliwości technicznych tych urządzeń został określony w sposób zbyt ogólny, nieczytelny. Także odesłanie do wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych nie mieści się w pojęciu „technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”. W orzecznictwie wskazuje się, że treścią regulaminu nie może być określenie reguł dostępu do sieci w przyszłości, a zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne obecne w planach. Dodatkowo problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie uregulowana w art. 21 ustawy. W oczywistej sprzeczności z kompetencyjnym przepisem ustawowym jest przepis regulaminu, który stanowi, że dostępność do usług uzależniona jest od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych. Jest to unormowanie niedopuszczalne albowiem kwestie własnościowe nie mieszczą się w określeniu warunków technicznych.

W przepisie § 20 ust. 2 i ust. 3 uregulowano jakie dane powinien zawierać protokół odbioru technicznego częściowego i końcowego przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego oraz jakie powinny być załączone do protokołu odbioru końcowego załączniki wskazując, że co najmniej oświadczenia o dysponowaniu dokumentacją wymaganą przez przepisy. Przepisy te nie znajdują umocowania w delegacji ustawowej. W myśl art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy regulamin powinien określać sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo odbioru wykonanego przyłącza. Norma kompetencyjna zawarta w przepisie art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy nie obejmuje uprawnień do określenia w regulaminie treści protokołu technicznego przyłącza. Wyżej wymieniony przepis ustawy nie przyznaje także radzie gminy kompetencji do nakładania na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci obowiązku przedkładania przedsiębiorstwu dokumentacji związanej z wykonaniem przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego. Z tych też względów brak jest podstaw do domagania się przez przedsiębiorstwo od odbiorcy usług składania oświadczenia o dysponowaniu dokumentacją wymaganą prawem. Podkreślić należy, że budowa przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego może zostać wykonana w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane. W przepisach Prawa budowlanego uregulowane zostały dwie alternatywne procedury związane z budową przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych i wybór jednej z nich należy do inwestora. Jeden z trybów realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych jest uregulowany obecnie t.j. od dnia 19 września 2020r. w art. 30 ust. 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 23 lit. b i c zgodnie, z którym budowa przyłączy wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. Do zgłoszenia zgodnie z obowiązującymi przepisami należy dołączyć m.in. odpowiednie szkice lub rysunki, pozwolenia i uzgodnienia. Drugi tryb realizacji budowy uregulowany został w art. 29a ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu - budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych w tym trybie wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do budowy tej stosuje się przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - art. 29a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Realizując budowę w tym trybie inwestor jest zwolniony

z obowiązku zgłoszenia budowy przyłączy i dokonywania jakichkolwiek czynności przed organami administracji budowlanej. Skoro więc ustawodawca zwolnił inwestora - w przypadku realizacji budowy przyłącza wodociągowo i kanalizacyjnego w trybie ustawy - art 29a Prawo budowlane, z obowiązku dostarczania dokumentacji budowlanej to w konsekwencji brak jest podstaw do dostarczania tej dokumentacji przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu, uzgadniania jej czy też do składania oświadczenia o jej posiadaniu.

Zgłoszone zarzuty skarżący podparł orzeczeniami sądowymi.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Głogowa wniósł o: 1) jej oddalenie w całości; 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego; 3) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym; 4) uwzględnienie załączonych do odpowiedzi na skargę dokumentów na potwierdzenie związanych z nią faktów.

W ocenie organu § 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu wypełnia delegację ustawową z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy, jego usunięcie nie wpłynie negatywnie na funkcjonowanie Spółki. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów organ wskazał, że:

§ 3 ust. 2 regulaminu rzeczywiście jest problematyczny w świetle orzecznictwa organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych. W ocenie Rady Miejskiej zawarte w nim postanowienia mieszczą się w delegacji ustawowej art. 19 ust. 5 pkt 1 oraz jego uchylenie nie uniemożliwi umieszczania analogicznych regulacji w umowach z odbiorcami usług;

§ 7 ust. 3 regulaminu - postanowienia tych przepisów mają walor informacyjny, są niezbędne do właściwego i pełnego odczytywania całego regulaminu. W ocenie Rady Miejskiej uchylenie tego przepisu nie wpłynie negatywnie na całość regulaminu;

§ 9 regulaminu - postanowienia tych przepisów mają walor informacyjny, są niezbędne do właściwego i pełnego odczytywania całego regulaminu, W ocenie Rady Miejskiej uchylenie tego przepisu nie wpłynie negatywnie na całość regulaminu.

§ 15 ust. 1 i ust. 2 regulaminu - w pierwszej kolejności wskazać należy, że uregulowanie przepisu § 15 regulaminu od dnia wejścia w życie przepisu art. 19a ustawy, które nastąpiło z dniem 19 września 2020 r., jest węższe niż przed tą datą, bowiem część dotychczasowych regulacji w tym zakresie uregulowana została już na poziomie ustawowym w przywołanym przepisie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W świetle tych wskazań w ocenie organu nie tylko sam przepis § 15 regulaminu, ale cały rozdział 5, w którym ten przepis się znajduje, w pełni odpowiada dyspozycji przepisu art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy. Należy podkreślić, iż od momentu wejścia w życie art. 19a ustawy w inny sposób wygląda wyczerpanie delegacji ustawowej art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy Tym samym, przywołane w skardze orzecznictwo sądów odnoszące się do stanu prawnego sprzed wprowadzenia przepisu art. 19a ustawy nie jest właściwe. Co więcej, kluczowe znaczenie odgrywa fakt, że ustawodawca zasadniczą część problematyki warunków przyłączenia do sieci wyczerpał właśnie w przywołanym art. 19a ustawy, który stanowi o zasadach wydawania dokumentu warunków przyłączenia do sieci przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na rzecz osoby ubiegającej się o przyłączenia (dodając rzeczony przepis nie wprowadził natomiast zmian w art. 19 ust. 5 ustawy). W sytuacji zatem, gdy dokument warunków (wydawany przez przedsiębiorstwo na podstawie trybu określonego w ustawie) ma precyzować uwarunkowania przyłączenia danej nieruchomości, trudnym jest określenie uzupełniającej czy doprecyzowującej roli regulaminu w rozważanym zakresie. Mając to na względzie, w niniejszym przypadku Rada Miejska w Głogowie uznała, iż zasadnym jest zawarcie postanowienia informującego adresatów regulaminu o regulacji art. 19a ustawy (§ 14 regulaminu), a dalej regulacji uszczegółwiającej przepisy ustawy, tj. poprzez określenie minimalnego zakresu dokumentu warunków przyłączenia sieci (czego ustawodawca w art. 19a ustawy nie uczynił). Finalnie Rada uzupełniła powyższą regulację o normę § 16, odnoszącą się do zasady indywidualnego, autonomicznego przyłączania każdej nieruchomości. Tak ukształtowany rozdział 5 regulaminu w pełni wypełnia delegację ustawową z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy.

§ 17 ust. 1 regulaminu - w pierwszej kolejności Rada Miejska w Głogowie uważa, że zarzut Prokuratora co do niedostatecznej regulacji postanowień § 17 regulaminu w kontekście delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. nie jest właściwy, bowiem wypełniając ten przepis delegacji ustawowej nie należy zapominać, że

regulamin jest aktem prawnym, nie zaś technicznym. Innymi słowy, regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a tym samym zawierać powinien - przynajmniej z założenia - normy o charakterze prawnym, a nie technicznym. Oczywistym jest przy tym, że muszą one się odnosić - zgodnie z dyspozycją z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. - do warunków technicznych, co też w kwestionowanym przez prokuraturę przepisie zostało dokonane w sposób wystarczający. Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć nadto, że realizacja postulatów skarżącej prokuratury jest z góry skazana na niepowodzenie, a wręcz niemożliwa do wykonania. Obiektywnie nie da się bowiem w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin ująć wszystkich przypadków wymogów technicznych dotyczących np. rodzaju i wielkości rur. Taki zabieg wymaga zbadania konkretnej sytuacji faktycznej danej nieruchomości, dla której ustala się warunki przyłączenia i którego dotyczy wniosek o wydanie warunków. Dostrzega to zresztą sam ustawodawca delegując przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na gruncie art. 19a ustawy określanie warunków przyłączenia do sieci w konkretnych przypadkach, dla konkretnych osób ubiegających się o przyłączenie. Jednocześnie, równie nieprawidłowa byłaby w tym wypadku regulacja o charakterze uniwersalnym. Należy zauważyć bowiem, iż Prokuratura pomija istotne w rozważanym zakresie przepisy techniczne o randze rozporządzenia, które w sposób bezwzględnie obowiązujący (i właśnie ogólny) określają szeroki zakres uwarunkowań odnoszących się także do przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowych czy kanalizacyjnych. Mianowicie, aktem takim jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rozporządzenie to, począwszy od § 113 zawiera wymogi dla instalacji wodociągowych, jak i kanalizacyjnych m.in. określając uwarunkowania lokalizacji na nieruchomości studzienek czy odwołując się w wielu aspektach technicznych do odpowiednich Polskich Norm. W tym stanie rzeczy, realizacja zaopatrzenia prokuratury zmierzałaby w ocenie Rady Miejskiej do zaprzeczenia charakterowi norm, jakie zawiera regulamin (generalne i abstrakcyjne), gdyż doprowadziłaby do próby określania quasi-warunków przyłączenia, a więc zmierzała ku normom indywidualnym. W takim przypadku nasuwa się zasadnicze pytanie - jaką rolę pełniłyby warunki przedsiębiorstwa wydawane na gruncie art. 19a ustawy. Z drugiej zaś strony, musiałyby stanowić powielenie rozwiązania i regulacji przywołanego rozporządzenia. Należy nadto pamiętać, że poprzez scedowanie przez ustawodawcę obowiązku określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych na poziomie prawa miejscowego, ustawodawca miał świadomość, że zależą one od wielu czynników o charakterze lokalnym i specyfiki danej gminy, jej ukształtowania m.in. w terenie oraz indywidualnych cech każdej przyłączanej do sieci nieruchomości. Kierując się tymi elementami Rada Miejska ukształtowała rozdział 6 Regulaminu w takim brzmieniu, aby rzeczywiście odpowiadał on warunkom lokalnym. W ocenie organu uszczegółowienie tego rozdziału o elementy wskazane przez Prokuratora byłoby fikcją, bowiem rozpiętość oraz wielowariantowość tych parametrów musiałyby być na tyle duża, że w praktyce nie określałaby niczego. Tym samym, w ocenie Rady Miejskiej obecne brzmienie § 17 regulaminu nie tylko jest - z uwagi na lokalną specyfikę gminy - wystarczające, ale również prawidłowe i wypełniające delegację z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy

§ 20 ust. 2 i ust. 3 regulaminu - w odniesieniu do ust. 2 - w ocenie Rady Miejskiej trudno się zgodzić, że regulamin nie jest miejscem, do określania elementów protokołu odbioru technicznego. Przepis ten mieści się w delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy. Wyeliminowanie tego przepisu nie wpłynie negatywnie na funkcjonowanie Spółki.

W piśmie z dnia 23 stycznia 2024 r. Prokurator podtrzymał skargę i nie sprzeciwił się rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora została uznana za zasadną, jednak jej skutek prawny wykroczył poza żądanie skarżącego, co oznacza, że Sąd w całości zakwestionował zaskarżony regulamin. Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), 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 ustawy - regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie Gminy Głogów. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił precyzyjnie tego naruszenia. Doprecyzowanie przesłanek upoważniających do stwierdzenia nieważności uchwały samorządu terytorialnego ma natomiast miejsce w art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g) z którego wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w orzecznictwie wskazano rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Należą do nich: 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, te i kolejne orzeczenia z Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy”, o jakim mowa w art. 134 § 1 p.p.s.a. oznacza jedynie to, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Sąd dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nie jest skrupowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2023 r. sygn. akt II OSK 363/21).

W pierwszym rzędzie zaznaczyć należy, że kwestionowana uchwała wydana została w wykonaniu delegacji ustawowej przyznanej radzie gminy w art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U z 2020 r. poz. 2080, dalej jako ustawa, u.z.z.w) i stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z art. 19 ust. 4 tej ustawy. Okoliczność, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że rada gminy podejmując określając szczegółowe regulacje regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie mogła wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Zaznaczyć także należy, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który zbudowany jest hierarchicznie. 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. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich

adresatów. W świetle poczynionych rozważań za niezgodne z normą upoważniającą jak też z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP i z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności nakazuje bowiem aby organy władzy działały w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana tak aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. 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.

Na gruncie rozpoznawanej sprawy granice upoważnienia rady gminy wynikają z art. 19 ust. 5 u.z.z.w, określającym szczegółowo zakres materii przekazanej do uregulowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przepis stanowi, że regulamin 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) 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) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo- kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w cytowanym przepisie ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień które powinny być objęte 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 świadczą więc o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności regulaminu w całości bądź w części (por. np.: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2022 r. III OSK 5233/21 oraz wyroki WSA z Krakowie z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 279/19; z 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 136/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 191/19; wyrok WSA w Łodzi z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 156/19).

Odnosząc przywołane regulacje prawne i poczynione uwagi do rozpoznawanej sprawy Sąd stwierdził, że zarzuty Prokuratora są celne, jednak opierając się na przepisie art. 134 p.p.s.a. należało pójść dalej, i orzec o eliminacji z obrotu prawnego całości regulaminu.

W § 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu Rada nałożyła na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Ów obowiązek powiązano z zapewnieniem minimalnego poziomu świadczonych usług. Art. 15 ust. 1 ustawy stanowi: 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.

Tym samym Rada powtórzyła w regulaminie regulację ustawową, ponieważ istotą obydwu regulacji jest obowiązek budowy przedmiotowych urządzeń w zakresie wynikającym z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji tych urządzeń. Zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada postąpiła wbrew przepisowi rozporządzenia, a więc naruszyła prawo. Z przepisu art. 91 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, chyba że naruszenie prawa jest nieistotne.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w Zasadach techniki prawodawczej będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie Grzegorz Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały Zasady techniki prawodawczej (ZTP), powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa - jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29). Zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 137 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 137 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych...*, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241) - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1019/15).

W konsekwencji zarzut prokuratora jest trafny, ponieważ Rada powtórzyła regulację ustawową, a dla tego powtórzenia brak usprawiedliwienia. Oznacza to, że doszło do naruszenia nie tylko Zasad techniki prawodawczej (rozporządzenie), ale także konstytucyjnych zasad: działania organów na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz stanowienia prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Przepisy art. 19 ust. 5 ustawy nie dają podstawy do normowania kwestii budowy

urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie wynikającym z wieloletniego planu, a obowiązek w tym zakresie ma charakter ustawowy, niezależny od woli prawodawcy miejscowego.

Kolejny zarzut skupia się na § 3 ust. 2 regulaminu, w którym prawodawca lokalny odnosi się do poziomu świadczonych usług, za które przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ponosi odpowiedzialność, wskazując miejsce na instalacji przeznaczone do jego badania: dla dostarczania wody na zaworze głównym za wodomierzem głównym; dla odbioru ścieków na pierwszej studziencie w granicach nieruchomości odbiorcy od strony sieci kanalizacyjnej). Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa oraz odbiorców usług, w tym minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Według utrwalonego orzecznictwa, pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2518/21, z dnia 28 czerwca 2023 r. sygn. akt III OSK 371/22). Pojęcie „minimalnego poziomu usług”, o którym mowa w treści art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., oznacza zatem konkretne parametry tych usług. Sąd ocenił, że zarzut jest trafny, ponieważ ustawodawca dał podstawę określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, czyli nakazał określić ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, jakość oraz ciągłość dostaw, jednak nie mieści się w tym wskazanie miejsca w obrębie instalacji, w którym poziom usług ma być badany (stwierdzony według nomenklatury regulaminu).

Oczywiście zasadny jest zarzut skierowany w § 7 ust. 3 regulaminu, ponieważ wskazany przepis nakazuje przedsiębiorstwu wypełniać obowiązki ustawowe - wskazane ustawą o prawach konsumenta. Obowiązek stosowania ustawy wynika z ustawy, a nie z uchwały rady gminy, stanowiącej akt rangi podustawowej. Prawo stanowienia aktu prawa miejscowego uwarunkowane jest upoważnieniem ustawowym (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Rada dokonała więc regulacji poza swoją kompetencją, czym naruszyła art. 7 Konstytucji (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa), art. 94 Konstytucji (organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego). Wbrew temu co podniosła Rada w odpowiedzi na skargę, przepisy prawne nie mają charakteru informacyjnego, ale formułują określone reguły (nakazy, zakazy) postępowania.

W § 9 regulaminu ustalono, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie mogą ograniczać praw i obowiązków wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu. Umowa, o której stanowi prawodawca lokalny to unormowana w art. 6 ustawy umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Treść tej umowy wynika bezpośrednio z ustawy (art. 6 ust. 3). Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, regulamin określa warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, co oznacza, że prawodawca lokalnemu pozostawiono jedynie unormowanie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Wypowiadając się co do postanowień umów w kontekście ich treści („postanowienia umów nie mogą ograniczać praw i obowiązków wynikających z przepisów ustawy...”) prawodawca lokalny wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego odnoszącego się wyłącznie do warunków i trybu zawierania umów, a więc działa poza swoją kompetencją. Działa także poza swoją kompetencją w ten sposób, że akt prawa miejscowego w niedopuszczalny sposób wypowiada się o sposobach i granicach stosowania prawa rangi ustawowej. Zarzut prokuratora należało więc uznać za uzasadniony.

Poprzez § 15 ust. 1 i 2 prawodawca lokalny określił treść dokumentu „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej”, wskazując minimalną zawartość tego dokumentu (ust. 1), jak też jego elementy fakultatywne (ust. 2). Według art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, regulamin określa warunki przyłączenia do sieci. Przepis ustawy należy interpretować literalnie, czyli tak, że to regulamin ma wprost wskazywać warunki przyłączenia do sieci. Tymczasem prawodawca miejscowy nie wskazuje tych warunków, a dokonuje swoistej subdelegacji przewidując ich określenie w odrębnym dokumencie. Takie unormowanie nie stanowi poprawnej realizacji upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, i stanowi wykroczenie poza delegację ustawową.

W § 17 ust. 1 regulaminu prawodawca lokalny wskazał warunki techniczne, od których uzależniona jest dostępność do usług wodociągowo - kanalizacyjnych wymieniając: 1) istnienie urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji

urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, 2) możliwości techniczne urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikające z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wody nadające się do spożycia przez ludzi lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków, 3) posiadanie tytułu prawnego do urządzeń przez przedsiębiorstwo. Z przepisu art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy wynika, że ustawodawca udzielił delegacji do określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Leksykalnie warunki techniczne należy rozumieć jako konieczne cechy, niezbędne okoliczności z zakresu techniki dla realizacji czegoś (zob. Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. Stanisława Dubisza, Warszawa 2003, t. 4). W orzecznictwie zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim znaczeniem określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowo-kanalizacyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt I SA/Op 337/19). Także z wykładni systemowej wynika, że gdy ustawodawca stanowi o warunkach technicznych, to ma na myśli wartości, konkretne parametry, którymi dany obiekt czy stan rzeczy mają się cechować (zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). W ocenie Sądu wymienienie, jako warunków technicznych, istnienia urządzeń w wieloletnim planie rozwoju, możliwości technicznych czy posiadania tytułu prawnego do urządzeń przez przedsiębiorstwo nie da się ująć w zakresie pojęciowym sformułowania „warunki techniczne”. Sąd podzielił pogląd orzeczniczy, zgodnie z którym kwestie własnościowe nie mieszczą się w określaniu warunków technicznych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 524/20).

Odnosząc się do zarzutu wadliwości § 20 ust. 2 i 3 regulaminu regulującego minimalną treść protokołu odbioru technicznego przyłącza, należy zgodzić się z zarzutem skarżącego co do wykroczenia poza normę kompetencyjną z art. 19 ust. 5 pkt 6 ustawy. Przepis stanowi: regulamin określa sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. Tymczasem prawodawca miejscowy reguluje treść protokołu odbioru technicznego oraz załącznika do tego protokołu wskazując dane techniczne charakteryzujące przedmiot odbioru, uwagi dotyczące różnic pomiędzy wydanymi Warunkami przyłączenia a sposobem realizacji przyłącza. Taka regulacja nie mieści się w ramach sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo odbioru wykonanego przyłącza, zakres delegacji ustawowej nie obejmuje uprawnień do określenia w regulaminie treści protokołu odbioru technicznego przyłącza (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2022 r. sygn. akt VII SA/Wa 1437/22). Przepis ustawy nie daje też podstaw do nałożenia obowiązku przedkładania przedsiębiorstwu, jako załącznika do protokołu odbioru końcowego, oświadczenia o dysponowaniu dokumentacją wymaganą przez przepisy. W judykaturze wskazano, że nie jest dopuszczalne nałożenie w regulaminie na inwestora obowiązku przedkładania przedsiębiorstwu dokumentów prawnobudowlanych, które mają potwierdzać legalność wykonanych prac budowlanych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Gl 387/21), i Sąd w niniejszym składzie taki pogląd podziela.

Rekapitulując zarzuty skarżącego Sąd uznał za trafne, aczkolwiek idący za nimi wniosek skargi w postaci częściowego zaskarżenia uchwały Sąd uznał za niewystarczający, i orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości, na zasadzie art. 134 § 1 p.p.s.a. Zdecydował o tym kształt regulaminu, jaki przyjmie on po usunięciu wskazanego przez Prokuratora § 17 ust. 1 regulaminu. Jako że zarzut wadliwości tego przepisu Sąd jest zasadny, po jego usunięciu w rozdziale 6 pt. Warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych pozostanie jedynie ust. 2, którego treść w istocie rzeczy stanowi odesłanie do ustępu 1. Tym samym rozdział 6 regulaminu mający wypełniać dyspozycję ustawową w postaci wskazania warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy) z oczywistych względów tej dyspozycji nie zrealizuje. Co za tym idzie, regulaminowi brakować będzie obligatoryjnego elementu wymaganego przez ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W konsekwencji Sąd podtrzymał własny pogląd

wyrażony w prawomocnym orzeczeniu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Wr 747/22), jak i orzecznictwie innych sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 279/19, wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 156/19) zgodnie z którym wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności. Skoro w rezultacie skutecznego zakwestionowania obligatoryjnego składnika regulaminu pozostał on bez tego wymaganego ustawą elementu, nie można było pozostawić w życiu prawnym ułomnego istotnie regulaminu. Zgłoszone przez Prezydenta dokumenty Sąd uwzględnił, jednak nie mogły one nadać rozstrzygnięciu oczekiwanej przez organ treści.

Z tych powodów Sąd, nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. zawyrokował o nieważności regulaminu w całości.