



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 5 kwietnia 2022 r.

Poz. 1486

### WYROK NR II SA/RZ 613/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 16 czerwca 2021 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Maria Mikolik /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Harasiuki z dnia 1 marca 2019 r. nr V/30/19 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Harasiuki I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6, § 7, § 10 ust. 3, § 10 ust. 6 załącznika do zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w zakresie § 10 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Harasiuki w dniu 1 marca 2019 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994, 1000, 1349, 1432 oraz 2500, dalej: u.s.g.) oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r., poz. 1152 ze zm., dalej: u.z.z.w.), podjęła uchwałę nr V/30/2019 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Harasiuki. W regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Harasiuki, stanowiącym załącznik do ww. uchwały zawarto przepisy, będące następnie przedmiotem zaskarżenia przez Prokuratora Rejonowego w Nisku. W § 2 ust. 3 Regulaminu wskazano, że "w szczególności, zgodnie z art. 2 ustawy, ilekroć w Regulaminie mowa jest o: 1) odbiorcy usług - każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, 2) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalności, 3) przyłączy kanalizacyjne - odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej, 4) przyłączy wodociągowe - odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym, 5) taryfa - zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania." Zgodnie z § 5 ust. 3 Regulaminu: "postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów prawa, przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy oraz postanowień niniejszego Regulaminu." Zgodnie z § 6 Regulaminu: "wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym powinien w szczególności zawierać: 1) imię, nazwisko (lub nazwę o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) oraz adres zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy,

2) wskazanie nieruchomości, co do której wnioskodawca chce zawrzeć umowę, 3) oświadczenie wnioskodawcy czy nieruchomość jest podłączona do sieci wodociągowej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, czy też posiada własne ujęcie wody, 4) oświadczenie czy nieruchomość jest podłączona do sieci kanalizacyjnej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, czy też wprowadza ścieki do zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, 5) oświadczenie wnioskodawcy na jakie cele będzie wykorzystywał dostarczoną wodę, 6) oświadczenie wnioskodawcy jakiego rodzaju ścieki będą doprowadzane przez wnioskodawcę na podstawie zawartej umowy (przemysłowe, bytowe lub komunalne). Jak stanowi § 7 Regulaminu: "wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z osobą korzystającą z lokalu powinien zapewnić elementy wskazane w 6 Regulaminu, a ponadto: 1) imię, nazwisko (lub nazwę o ile wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą) oraz adres osoby korzystającej z lokalu, co do której składany jest wniosek o zawarcie umowy wraz z umocowaniem do złożenia wniosku w imieniu i na rzecz tej osoby, 2) wskazanie lokalu, co do którego wnioskodawca żąda zawarcia umowy, 3) oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń, o których mowa w art. ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie." Zgodnie z § 10 ust. 2 Regulaminu: "wniosek, o którym mowa w ust. 1 [o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej] powinien zawierać, w szczególności: 1) imię i nazwisko (nazwę) wnioskodawcy, względnie sposób reprezentacji wnioskodawcy wraz z dokumentem (lub jego kopią) potwierdzającym jej prawidłowość, a w razie działania wnioskodawcy przez przedstawiciela - podstawę umocowania, adres do korespondencji, 2) adres nieruchomości, która ma być przyłączona, 3) rodzaj przyłącza (wodociągowe, kanalizacyjne), 4) planowaną wielkość poboru wody, jej przeznaczenie lub planowaną ilość odprowadzanych ścieków i określenie ich rodzaju, a w przypadku ścieków przemysłowych - wskazanie przewidywanej ilości i jakości odprowadzanych ścieków oraz dane o przewidywanym sposobie podczyszczania. Zgodnie z § 10 ust. 3 Regulaminu: "do wniosku należy dołączyć (kserokopię) aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej lub zasadniczej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu." Jak stanowi natomiast § 10 ust. 6 Regulaminu: "przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci." Na uchwałę tę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie złożył Prokurator Rejonowy w Nisku zaskarżając ją w części dotyczącej § 2 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6, § 7, § 10 ust. 2,3,6. W skardze zarzucono istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: 1) art. 19 ust. 5 u.z.z.w. oraz § 143 w zw. z §137 i §149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908, dalej: rozporządzenie), polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego, poprzez zamieszczenie w § 2 ust. 3 Regulaminu definicji legalnych stanowiących powtórzenie definicji ustawowych zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, podczas, gdy rada gminy nie została upoważniona ustawowo do normowania aktem prawa miejscowego pojęć, którym wartość normatywną przypisał we własnym zakresie ustawodawca; 2) art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. w zw. z art. 58 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020r., poz. 1740 ze zm., dalej: k.c.), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 5 ust. 3 Regulaminu, że postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo z odbiorcami nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów ustawy, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy oraz postanowień regulaminu, czym w sposób nieuprawniony zawężono w stosunku do regulacji prawa cywilnego rodzaje aktów prawnych, z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne; 3) art. 19 ust. 5 pkt 2 i 5 u.z.z.w., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 6 i § 7 Regulaminu formy i treści wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, w sytuacji gdy z przywołanych przepisów nie wynika uprawnienie dla rady do określenia w regulaminie formy i treści takiego wniosku; 4) art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 10 ust. 3 Regulaminu na osobę, która ubiega się o przyłączenie do sieci obowiązku dołączenia do wniosku aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej określającej usytuowanie nieruchomości względem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu w sytuacji, gdy wskazany wyżej przepis ustawy Prawo budowlane wskazuje, że budowa przyłącza wymaga sporządzenia jedynie planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a zatem brak jest podstaw prawnych do nałożenia na ubiegającego się o przyłączenie do sieci obowiązku przedłożenia innych dokumentów aniżeli wymagane przez prawo budowlane; 5) art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie

w § 10 ust. 6 Regulaminu przypadków, w których przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, w sytuacji gdy stosownie do art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. w regulaminie mogą być określone jedynie warunki przyłączenia do sieci. Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator Rejonowy w Nisku wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6, § 7, § 10 ust. 2, 3, 6. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Harasiuki, działając imieniem Rady Gminy Harasiuki, wniósł o oddalenie skargi w całości. Organ zakwestionował zasadność zarzutu, dotyczącego naruszenia przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, bowiem zamieszczenie w Regulaminie kilku podstawowych definicji ma na celu łatwiejsze korzystanie z niego przez odbiorców usług, którzy nie będą zmuszeni do szukania podstawowych definicji w ustawie. Wójt stanął na stanowisku, że nie doszło do przekroczenia delegacji ustawowej w zakresie § 2 ust. 3 Regulaminu, tylko umożliwiono odbiorcy usług rzeczywiste zapoznanie się z prawami i obowiązkami. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. w związku z art. 58 § 1 k.c. Wójt Gminy Harasiuki wskazał, że w § 5 ust. 3 Regulaminu nałożono w szczególności na przedsiębiorstwo wodociągowe — kanalizacyjne, obowiązek przestrzegania określonych przepisów i postanowień Regulaminu. Rozpatrywany zapis nie wyłącza obowiązywania przepisów prawa cywilnego, a w szczególności art. 58 § 1 k.c., dlatego nie narusza w sposób istotny prawa materialnego. Wójt argumentował ponadto, że postanowienia § 6 i § 7 Regulaminu mieszczą się w trybie zawierania umowy i dlatego Rada Gminy nie przekroczyła upoważnienia zawartego w u.z.z.w. W przypadku braku zobowiązania wnioskodawcy do podawania podstawowych informacji, na przykład: imienia i nazwiska, wskazania nieruchomości, co do której wnioskodawca chce zawrzeć umowę, wskazanie lokalu, co do którego wnioskodawca żąda zawarcia umowy, zawarcie umowy byłoby niemożliwe. Wójt odnośnie zaskarżenia § 10 ust. 2 Regulaminu wskazywał, że w przepisie tym, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie ma zapisu o obowiązku dołączenia do wniosku aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej określającej usytuowanie nieruchomości względem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Wójt ocenił jako bezpodstawny zarzut naruszenia art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., przez określenie w § 10 ust. 6 Regulaminu sytuacji, w której przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci. Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w., w przypadku gdy przyłączy zostało wykonane niezgodnie z warunkami technicznymi, przedsiębiorstwo wodociągowe kanalizacyjne powinno mieć prawo odmówić przyłączenia do sieci i dlatego zapis § 10 ust. 6 Regulaminu nie narusza prawa materialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Kontrola działalności administracji publicznej, dokonywana jest według kryterium zgodności z prawem. Zakres tej kontroli wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: "P.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 P.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na mocy art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis powyższy powiązany jest z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa, co ma miejsce w szczególności w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenia procedury jej uchwalania. Zdaniem Sądu w stosunku do uchwały w zakresie zaskarżenia tj.: § 2 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6, § 7, § 10 ust. 3, ust. 6 załącznika do uchwały, doszło do istotnego naruszenia prawa, który powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części. Istotnego naruszenia prawa Sąd nie stwierdził natomiast w stosunku do zaskarżonego § 10 ust. 2 Regulaminu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wskazana regulacja konstytucyjna znajduje swoje odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego pierwszego stopnia, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g.. Regulacje te stanowią, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia w formie uchwały aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie

upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 u.s.g., co do przepisów strukturalno-organizacyjnych i w art. 40 ust. 3 u.s.g. odnośnie przepisów porządkowych. W przypadku spraw dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, upoważnienie takie zawiera ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawa ta w art. 19 u.z.z.w. zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (ust. 3), po uprzednim przygotowaniu projektu tegoż regulaminu na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz przekazaniu go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (ust. 1). Regulamin ten, który stosownie do ust. 4 jest aktem prawa miejscowego, zgodnie z treścią ust. 5, określać ma 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. Powyższa regulacja określa zakres zagadnień, które rada gminy zobowiązana jest uregulować poprzez wydanie ww. aktu prawa miejscowego. Wskazując ten zakres, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od granic i zakresu analizowanego upoważnienia (co należy odnieść zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania i zmieniania nim materii ustawowej oraz zamieszczania w nim przepisów niezgodnych z ustawą czy z innymi aktami wyższego rzędu) przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części. W świetle zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, 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 (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2019r., sygn. II SA/Bd 915/19 – wszystkie powołane orzeczenia dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. 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 w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. Oceniając pod względem zgodności z prawem uchwałę w zaskarżonym zakresie Sąd przychylił się w pierwszej kolejności do zarzutu naruszenia przez § 2 ust. 3 Regulaminu art. 19 ust. 5 u.z.z.w. oraz § 137, § 143, § 149 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. W § 2 ust. 3 Regulaminu dokonano powtórzenia definicji legalnych pojęć, zawartych w u.z.z.w., tj. w przepisie tym powtórnie zamieszczono definicję odbiorcy usług; przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego; przyłącza kanalizacyjnego; przyłącza wodociągowego; taryfy, których znaczenie zostało nadane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 12 u.z.z.w. Regulamin jako akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Powtarzanie w regulaminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w ustawach w celu tzw. objaśnienia ułatwiającego stosowanie regulaminu, jak wskazywano w odpowiedzi na skargę, jest niedopuszczalne. Regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Postanowienia regulaminu powinny wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków i brak jest podstaw prawnych do powtarzania w nim treści upoważnień ustawowych oraz definicji ustawowych,

w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa przez organ w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 19 ust. 5 u.z.z.w. do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych. Oceniany zabieg legislacyjny narusza również wymogi poprawnej legislacji, zawarte w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w przepisach § 137, w związku z § 143 oraz § 149 zakazujących powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym, czy też formułowania w nim bez upoważnienia ustawowego definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności określeń zawartych w ustawie upoważniającej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Bd 1536/10, wyrok WSA w Rzeszowie z 17 marca 2021 r., II SA/Rz 1204/20, wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r., II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r., II SA/Ka 508/02). Za w pełni zasadny Sąd uznał zarzut istotnego naruszenia prawa przez treść § 5 ust. 3 Regulaminu. W przepisie tym uchwalono, że "postanowienia umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług nie mogą ograniczać praw i obowiązków stron wynikających z przepisów prawa, przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy oraz postanowień niniejszego Regulaminu." Strona skarżąca podnosiła, że ww. przepis prawa miejscowego stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 58 k.c., poprzez zawężenie w stosunku do regulacji prawa cywilnego rodzajów aktów prawnych, z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne. W ocenie Sądu analizowany przepis Regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację nie tylko art. 58 k.c. ale również zasady swobody umów, wyrażonej w art. 3531 k.c., który stanowi, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Oznacza to, że swoboda stron w określaniu stosunku zobowiązaniowego nie jest absolutna, gdyż jest ograniczona zarówno co do treści, jak i co do celu. Ograniczenie polega na tym, że treść lub cel umowy nie mogą być sprzeczne z właściwością (naturą) stosunku; ustawą; zasadami współżycia społecznego. W aspekcie ograniczenia swobody umów ustawą, niedopuszczalne jest tylko takie ustalanie treści stosunku zobowiązaniowego lub jego celu, w którego wyniku dochodziłoby do naruszenia przepisów o charakterze iuris cogentis, i to zarówno k.c., jak i ustaw szczególnych, niekoniecznie z zakresu prawa cywilnego (tak J. Gudowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, wyd. II, publ. WKP 2018/el. kom. do art. 3531, teza 11). Zatem brak możliwości graniczenia praw i obowiązków stron wynikających z ustawy w umowie o świadczenie usług wodociągowo – kanalizacyjnych, wynika już z art. 3531 k.c. Przepis § 5 ust. 3 Regulaminu posługuje się pojęciem "przepisów prawa", z których mają wynikać prawa i obowiązki stron a zatem obejmuje również swym zakresem ustawę. Sprzeczność treści lub celu stosunku prawnego z ustawą prowadzi do nieważności umowy, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek. Zgodnie z art. 58 § 1 k.c., czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednio przepisy ustawy. Samo pojęcie ustawy z art. 58 § 1 k.c. nie nastręcza w tym kontekście większych wątpliwości. Zasadniczo istnieje zgoda co do tego, że chodzi tu o wymienione w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP normy prawa powszechnie obowiązującego: Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – aktów prawa miejscowego (tak J. Gudowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125), publ. WKP 2021/el. kom. do art. 58, teza 2). Należy więc uznać, że skutki związane z zamieszczeniem w umowie postanowień, ograniczających prawa i obowiązki stron, wynikających z przepisów bezwzględnie obowiązujących, zostały wyczerpująco uregulowane w art. 3531 k.c. oraz art. 58 k.c. W § 5 ust. 3 Regulaminu zamieszczono regulację, która stanowi powtórzenie treści przepisu ustawy, co jest niedopuszczalne w związku z treścią przywołanego wyżej § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia, które to powtórzenie zostało poczynione niedokładnie i z niedopuszczalnymi modyfikacjami. Określono katalog norm prawa, będących źródłem kolizyjnych praw i obowiązków, który nie obejmuje wszystkich kategorii norm prawa powszechnie obowiązującego. Posłużono się pojęciem przepisów prawa, które nie zostało użyte w art. 58 § 1 k.c. a które może budzić wątpliwości, czy chodzi również o akty wewnętrzne organów administracji. Pominęto obowiązek braku niezgodności z zasadami współżycia społecznego, czy też zakaz obejścia przepisów ustawy przez postanowienia umowne. Niewątpliwie, treść § 5 ust. 3 Regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., który dopuścił uregulowanie w regulaminie warunków i trybu zawierania umowy. Pod pojęciem "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów" 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 projektowanie warunków co do 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2019 r.; VIII SA/Wa 561/19). Przekroczenie delegacji ustawowej, określonej w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. nastąpiło również w odniesieniu do postanowień, zawartych w § 6 i § 7 Regulaminu. Przepisy te określają, jakie elementy winien zawierać wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem kanalizacyjnym (§ 6) oraz wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę z osobą korzystającą z lokalu (§ 7). Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W świetle powyższego przepisu jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Nie jest zatem dopuszczalne, aby rada gminy wprowadzała w akcie prawa miejscowego dodatkowe elementy, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji. Natomiast wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. "warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług" należy rozumieć jako określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, czyli takich, które muszą zostać spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Zakres delegacji ustawowej nie obejmuje uprawnienia do określenia w regulaminie formy i treści wniosku o zawarcie umowy. W związku z tym należy stwierdzić, że regulacja § 6 i § 7 ust. 1 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2020 r., VIII SA/Wa 122/20; wyrok WSA w Kielcach z 11 marca 2021 r. I SA/Ke 54/21, wyrok WSA w Olsztynie z 20 sierpnia 2020 r., II SA/Ol 217/20). Inaczej natomiast należało ocenić pod względem zgodności z prawem § 10 ust. 2 Regulaminu, w którym określono, jakie elementy w szczególności powinien zawierać wniosek osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci. Delegacja ustawowa z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. nakłada obowiązek określenia warunków przyłączania do sieci. Do warunków przyłączania odnosi się również art. 15 ust. 4 u.z.z.w., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości 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. Uprawnienie do określenia warunków przyłączania do sieci zostało przekazane radzie gminy w regulaminie a ustawodawca nie uregulował w sposób szczegółowy kwestii dotyczących tej materii sygnalizując jedynie, pod pewnymi warunkami obowiązek przyłączenia do sieci osoby ubiegającej się o przyłączenie. Należy więc uznać, że to na radzie gminy w ramach delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. spoczywa ciężar określenia warunków przyłączania do sieci, które w dalszej perspektywie będą pozwalały ocenić na kolejnym etapie procesu przyłączenia, czy w stosunku do konkretnego odbiorcy istnieją techniczne możliwości przyłączenia. Warunki przyłączania do sieci obejmują warunki zarówno techniczne, jak i prawne a przedsiębiorstwo zobowiązane jest do oceny istnienia lub nieistnienia warunków technicznych. Chodzi tutaj o stworzenie uniwersalnych, elastycznych przepisów dających się zastosować do każdego potencjalnego zainteresowanego przyłączeniem do sieci. W rozdziale regulaminu, dotyczącym warunków przyłączenia do sieci zamieszcza się zazwyczaj informacje, że przyłączenie następuje na pisemny wniosek osoby ubiegającej się o przyłączenie wraz z załącznikami, a przedsiębiorstwo określa wówczas "warunki przyłączenia" (tak H. Palarz, Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, Aspekty prawne, LEX 2015). W niniejszej sprawie w zakwestionowanym § 10 ust. 2 Regulaminu określono, że wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci powinien zawierać w szczególności: 1) imię i nazwisko (nazwę) wnioskodawcy, względnie sposób reprezentacji wnioskodawcy wraz z dokumentem (lub jego kopią) potwierdzającym jej prawidłowość, a w razie działania wnioskodawcy przez przedstawiciela - podstawę umocowania, adres do korespondencji, 2) adres nieruchomości, która ma być przyłączona, 3) rodzaj przyłącza (wodociągowe, kanalizacyjne), 4) planowaną wielkość poboru wody, jej przeznaczenie lub planowaną ilość odprowadzanych ścieków i określenie ich rodzaju, a w przypadku ścieków przemysłowych - wskazanie przewidywanej ilości i jakości odprowadzanych ścieków oraz dane o przewidywanym sposobie podczyszczania. W ocenie Sądu określenie w § 10 ust. 2 Regulaminu elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyłączenie do sieci mieści się w delegacji ustawowej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. Przekazanie tych danych we wniosku ma bowiem służyć umożliwieniu wydania przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne warunków przyłączenia do sieci dla podmiotu ubiegającego się o przyłączenie, zgodnie z § 10 ust. 4 Regulaminu. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 4 w powiązaniu z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. w regulaminie należy określić warunki przyłączania uniwersalne, skierowane do ogółu potencjalnych odbiorców, w odróżnieniu od warunków przyłączenia, skierowanych do konkretnego odbiorcy. W § 10 ust. 2 Regulaminu określono ogólne warunki prawne, dotyczące danych, jakie należy podać we wniosku (w szczególności dotyczące planowanej wielkości poboru wody i ilości odprowadzanych ścieków) w celu umożliwienia oceny co do możliwości wydania

warunków przyłączenia dla konkretnego odbiorcy. Uregulowanie mieści się w ramach delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. a zatem skarga w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie. O zasadności powyższego wniosku świadczy również porównanie zmian prawnych w zakresie dotyczącym określenia przez ustawodawcę warunków przyłączenia do sieci. Na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471) do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wprowadzono art. 19a, który w ust. 4 przewiduje, jakie elementy obligatoryjnie powinien zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Niemniej jednak art. 19a na mocy ww. ustawy zmieniającej wszedł w życie 19 września 2020r. Zgodnie zaś z art. 35 tej ustawy, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy rady gmin dostosują treść regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujących na obszarze ich właściwości do przepisów ustawy zmienianej w art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 2) i warunki przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wydane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przed wejściem w życie niniejszej ustawy zachowują ważność przez okres 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 3). W związku z powyższym rozdział dotyczący warunków przyłączania do sieci, w tym kontrolowany § 10 ust. 2 Regulaminu winien być dostosowany do wskazanej powyżej nowelizacji w terminie do 19 września 2021r. Kolejnym przepisem Regulaminu, będącym przedmiotem zaskarżenia, tj. w § 10 ust. 3 nałożono obowiązek dołączenia do wniosku (kserokopii) aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej lub zasadniczej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Oceniając powyższy przepis należy wskazać, że brak jest podstaw do żądania załączenia do wniosku mapy sytuacyjno – wysokościowej lub zasadniczej, określającej usytuowanie nieruchomości, którą planuje się przyłączyć do sieci, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Wymóg taki nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm., zwanej dalej p.b.), ale również stanowi nieuprawnioną modyfikację obowiązków wynikających z przepisów tej ustawy. Stosownie bowiem do art. 29a ust. 1 p.b. budowa przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 p.b. (tj. przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych) wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie zaś z art. 29a ust. 3 p.b. przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 p.b. Stosownie zaś do art. 30 ust. 1 pkt 1a p.b. zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4 budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, z zastrzeżeniem art. 29a. Z kolei zgodnie z art. 30 ust. 2 zd. 2 p.b. do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b., oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami (por. wyroki WSA w Kielcach z 10 grudnia 2020r., II SA/Ke 354/20 oraz z 22 lipca 2020r., II SA/Ke 500/20). Z powyższych przepisów wynika, że do zgłoszenia budowy przyłączy inwestor obowiązany jest dołączyć własne oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz sporządzić plan sytuacyjny na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W związku z powyższym § 10 ust. 3, jako zawierający nieuprawnioną modyfikację wskazanych powyżej przepisów Prawa budowlanego należało uznać za istotnie naruszający prawo. Odnośnie do zaskarżonego § 10 ust. 6 Regulaminu należy wskazać, że w przepisie tym przewidziano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłączy zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia do sieci. Należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane 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. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Gmina nie ma kompetencji do określenia w Regulaminie przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Z kolei zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 u.z.z.w. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma określać warunki przyłączania do sieci oraz warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Z powyższych regulacji wynika zatem 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. 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 Gorzowie Wlkp. z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Go 482/18, II SA/Bd 915/19). Z uwagi na powyższe, Sąd uznał § 10 ust. 6 Regulaminu za istotnie naruszający przepisy prawa, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. nie daje bowiem uprawnień do modyfikowania treści art. 15 ust. 4 u.z.z.w. a przede wszystkim do określenia przesłanek negatywnych, umożliwiających odmowę przyłączenia do sieci. Jak wskazano, w ramach delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 u.z.z.w. regulamin ma określić jedynie warunki przyłączenia do sieci tak, aby możliwe było zastosowanie art. 15 ust. 4. W art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. dano uprawnienie do określenia warunków technicznych. To w tym zakresie przedmiotowym gmina ma uprawnienia uchwałodawcze. Z kolei brak możliwości technicznych świadczenia usług daje przedsiębiorstwu prawo do odmowy przyłączenia do sieci na podstawie art. 15 ust. 4 u.z.z.w. Z przedstawionych powyżej względów Sąd na podstawie art. 147 P.p.s.a. stwierdził nieważność § 2 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6, § 7, § 10 ust. 3 i ust. 6 Regulaminu jako załącznika do zaskarżonej uchwały. Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. oddalił natomiast skargę w zakresie zaskarżenia § 10 ust. 2 Regulaminu.