



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2646

WYROK NR II SA/WR 820/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 marca 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kłodzku

na uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej

z dnia 24 marca 2003 r. nr V/51/2003

w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania

ścieków Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kłodzku wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej nr V/51/2003 z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej. Skarżący organ zarzucił Radzie istotne naruszenie przepisów prawa, tj.:

1. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2001 r. nr 72 poz. 747 ze zm. - zwanej dalej: „ustawą”), polegające na tym, że Rada Miejska wbrew dyspozycji powołanego przepisu zatwierdziła, a nie uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

2. art. 19 ust. 1 ustawy w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. 2001 r. nr 142 poz. 1591 - zwanej dalej: „u.s.g.”) oraz w zw. z § 29 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, polegające na ustanowieniu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w formie załącznika do uchwały;

3. art. 19 ust. 1 ustawy w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. polegające na tym, że zaskarżoną uchwałą zatwierdzono regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej, podczas gdy regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie danej gminy zatem nie może stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy;

4. art. 2 pkt 3 i 4 ustawy poprzez wprowadzenie w § 1 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu nowej definicji „Zakładu” oraz w § 2 Regulaminu nowej definicji „Odbiorcy”, podczas gdy stosowne definicje zostały przez ustawodawcę uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu jakim jest ustawa i jako takie miały być zgodnie z jego wolą używane przez lokalnego prawodawcę;

5. art. 19 ust. 2 pkt 2) i art. 6 ust. 4 ustawy w zw. z 4 ust. 2 Regulaminu polegające na przyjęciu, że tylko w uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy także z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym;

6. art. 19 ust. 2 pkt 2) i art. 6 ust. 7 ustawy w zw. z § 4 ust. 5 Regulaminu polegające na upoważnieniu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej do wyrażania zgody na zawarcie umów z osobami, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy również w przypadkach, gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy podczas gdy z przepisu art. 6 ust. 7 ustawy wynika, że przedsiębiorstwo może wyrazić taką zgodę ale wyłącznie w odniesieniu do osób korzystających z lokalu w budynku wielolokalowym, o których mowa w ust. 5 tego przepisu;

7. art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 5 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę Miejską kwestii związanych z rozwiązaniem umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, podczas gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania tej kwestii w treści regulaminu;

8. art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 34 Regulaminu polegające na uregulowaniu przez Radę Miejską kwestii, kiedy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić ponownego zawarcia umowy, podczas gdy treść art. 19 ust. 2 ustawy nie upoważnia do regulowania tej kwestii w treści regulaminu;

9. art. 19 ust. 2 pkt 2) ustawy w zw. z § 4 i § 5 Regulaminu polegające na braku uregulowania przez Radę Miejską warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług, albowiem zawarte w § 4 i § 5 Regulaminu regulacje, w zakresie w jakim nie są one sprzeczne z przepisami ustawy, stanowią jedynie powielenie art. 6 ustawy zatem nie można przyjąć aby organ wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku;

10. art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez brak faktycznego określenia w treści § 7 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, takich jak co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalna ilość dostarczanej wody i minimalna ilość odprowadzanych ścieków oraz odesłanie w tym zakresie do treści zawieranej z odbiorcą usług umowy oraz bliżej nieokreślonych przepisów prawa;

11. art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 15 ust. 4 ustawy poprzez nie określenie w Regulaminie warunków przyłączenia do sieci i delegowanie tej kompetencji na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne;

12. art. 24 ust. 7 ustawy poprzez określenie w § 20 Regulaminu, że taryfa wymaga ogłoszenia wyłącznie w miejscowej prasie co najmniej na 7 dni przed wejściem jej w życie, podczas gdy naruszony przepis stanowi, że ogłoszenie może nastąpić także w sposób zwyczajowo przyjęty i winno to nastąpić w obu przypadkach w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały;

13. art. 19 ust. 2 ustawy polegającego na uregulowaniu w § 24 Regulaminu kwestii związanych z budową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz w rozdziale VIII obowiązków odbiorców usług podczas gdy nie mieści się to w delegacji ustawowej, a co za tym idzie kwestie te mogą być wyłącznie przedmiotem umowy cywilnoprawnej;

14. art. 27 ust. 5 ustawy poprzez przyjęcie w § 16 ust. 2 Regulaminu, że rozliczenie ilości odprowadzanych ścieków w przypadku, gdy brak jest urządzeń pomiarowych będzie następować wyłącznie w oparciu o ilość dostarczonej wody podczas gdy z art. 27 ust. 5 ustawy wynika, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie;

15. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy poprzez wskazanie w § 45 Regulaminu, iż w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Tymczasem akt prawa miejscowego nie może być podstawą obowiązywania aktów prawnych wyższego rzędu i nie są stanowione po to, by informować o obowiązywaniu uregulowań ustawowych, ale mają ściśle konkretyzować treść delegacji ustawowej z uwzględnieniem specyfiki danej gminy;

16. art. 7 i 94 Konstytucji RP w związku z podniesionymi powyżej zarzutami polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu przez Radę Miejską delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 2 ustawy i działanie organu bez podstawy prawnej bądź z przekroczeniem upoważnień ustawowych.

Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako sprzecznej z prawem. W obszernym uzasadnieniu skargi, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych, skarżący organ przedstawił argumentację prawną na poparcie opisanych zarzutów.

Rada Miejska w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania. Występujący w jej imieniu profesjonalny pełnomocnik podał, że uchwałą nr XLII/238/18 z 18.10.2018 r. – Rada Miejska uwzględniła skargę i uchyliła zaskarżoną uchwałę w całości. Wskazał również, że na dzień 30.06.2018 r. uległ likwidacji Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej, dla którego uchwałą określała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Obecnie Gmina Szczytna oczekuje na opinię Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie we Wrocławiu dotyczącą projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Szczytna, który to projekt został doręczony do tego organu regulacyjnego w dniu 10.09.2018 r. i po zaopiniowaniu projektu Rada będzie mogła podjąć prace dotyczące uchwalenia nowego regulaminu.

W dalszej części odpowiedzi na skargę jej autor zauważył, że tożsama uchwała (nr 111/26/2002 z 30.12.2002 r.), była przedmiotem oceny Wojewody, przeprowadzonej w trybie nadzorczym. Wówczas zakwestionowano przepis dotyczący terminu i trybu wejścia jej w życie. Wojewoda nie wskazywał na inne błędy mogące skutkować nieważnością uchwały. Po uchyleniu uchwały nr 111/26/2002, Rada Miejska podjęła uchwałę nr V/51/2003, która stała się przedmiotem zaskarżenia a w swej treści pozostaje tożsama z uchwałą nr 111/26/2002. Zmianie uległ jedynie termin i sposób wejścia uchwały w życie. Ponadto autor odpowiedzi na skargę przekonywał, że sformułowane zarzuty nie są podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Wskazano, że skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to nie mam potrzeby odwoływania się do przepisów Konstytucji, ponieważ charakter zaskarżonego aktu wynika wprost z ustawy. Uznano również za niezasadne powoływanie się na negatywne skutki uchwalenia Regulaminu z tego tylko powodu, że transponuje on pewne postanowienia rangi ustawowej. Wskazano na brak naruszenia interesu potencjalnych adresatów wymienionej normy prawnej, którego stwierdzenie jest konieczne w przypadku rażącego naruszenia prawa. Zadaniem Rady, część norm zawartych w Regulaminie, mimo zakwalifikowania

całej uchwały jako aktu prawa miejscowego, może zawierać postanowienia o charakterze wewnętrznym, stanowiące jedynie instrukcje dla gminnej jednostki, odnośnie zasad wykonywania powierzonych zadań. Takie rozwiązanie nie świadczy jednak o naruszeniu zasad techniki prawodawczej, które musiałyby skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. Powtórzenie bowiem w regulaminie ustawowych regulacji samo w sobie nie rodzi jeszcze potencjalnie ujemnych skutków dla adresatów regulaminu, a więc nie ma charakteru naruszenia prawa. Z naruszeniem prawa będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy do regulaminu zostaną wprowadzone zasady uregulowane odmiennie, niż w ustawie, a taka sytuacja w zaskarżonej uchwale nie ma miejsca. Wskazano przy tym, że w uchwale nie zmodyfikowano zapisów ustawowych w sposób, który wypaczałby zamierzenia ustawodawcy.

W piśmie przygotowawczym z 29.01.2019 r. Prokurator Rejonowy w Kłodzku podtrzymał wniesioną skargę. Stwierdził, że zmiana lub uchylene zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę lub uchylene. Wskazał również na skutki stwierdzenia nieważności uchwały, które polegają na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia. Są one zatem dalej idące niż uchylene/zmiana uchwały przez Radę, ponieważ wywierane wówczas skutki ograniczone są datą takiego uchylene lub zmiany. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili podjęcia uchwały (skutek *ex tunc*). Ponadto Prokurator raz jeszcze powtórzył, że wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 2 ustawy 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. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo regulują te same kwestie w sposób odmienny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty były zasadne.

Uchwała w sprawie regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, powinna spełniać kryterium zgodności z prawem (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który w brzemieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, w ust. 1 nakładał na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2 ww. artykułu, zgodnie z którym „Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, 4) warunki przyłączenia do sieci, 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, 6) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, 7) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

Nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię uregulowaną w przytoczonym art. 19 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Należy też podkreślić, że w rozdziale 2 ustawy uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy, w tym art. 19 ust. 2 ustawy wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 ustawy unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu „praw i obowiązków” zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy oraz treści samej umowy o świadczenie usług winny być uregulowane w tej umowie, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Z treści art. 5 ust. 2 tej ustawy natomiast wynika, że inne obowiązki niż zapewnienie prawidłowego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych wraz z urządzeniem pomiarowym, mogą być nałożone na odbiorcę usług wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy nim a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Należy w tym miejscu też podkreślić, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą (por. np. wyrok NSA z 17.05.2002 r., sygn. akt I SA 2793/01).

Na podstawie analizy orzeczeń sądów administracyjnych w literaturze przedmiotu (patrz J. Rotko w Komentarzu do art. 19 ustawy, Lex.el.) wyszczególniono cztery grupy zagadnień - odnoszących się do naruszeń prawa stwierdzanych w regulaminach, są nimi: 1. niewyczerpanie delegacji ustawowej (w tym odesłania do regulacji umownych), 2. modyfikacje rozwiązań ustawowych (w tym poprzez subdelegacje do aktów indywidualnych), 3. inne postacie przekroczenia granic upoważnienia ustawowego (niż modyfikacje), 4. powielanie przepisów ustawy.

Jak słusznie przedstawił autor skargi, wskazanymi w tym miejscu rodzajami naruszeń prawa obarczona jest uchwała nr V/51/2003 podjęta przez Radę Miejską w Szczytnej w dniu 24.03.2003 r.

Trafnie podniósł skarżący organ prokuratorski, że jedną z cech aktu prawa miejscowego jest jego abstrakcyjność, wyrażająca się w zakazie adresowania tego aktu normatywnego do konkretnego przedsiębiorcy. Tymczasem już tytuł uchwały, a następnie § 1 oraz § 1 Regulaminu wskazują, że jest akt prawny adresowany do oznaczonego konkretnie przedsiębiorstwa, co stanowi o sprzeczności takiej regulacji z prawem i to w stopniu istotnym. Taki pogląd prawny jest wyrażany jednolicie w orzecznictwie tut. Sądu (zob. wyroki w sprawach o sygn. akt: II SA/Wr 695/17 i II SA/Wr 745/06).

W § 1 pkt 1, 2, 3 i § 2 Regulaminu, bez upoważnienia ustawowego wprowadzono nowe definicje legalne „Zakładu” oraz „Odbiorcy”, a następnie używano tych pojęć w treści Regulaminu. Przepis art. 149 Zasad techniki prawodawczej wskazuje zaś, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawodawca w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie tylko nie upoważnił rady miejskiej do tworzenia własnych definicji legalnych w regulaminie, lecz w art. 2 pkt 3 ustawy zdefiniował pojęcie „odbiorcy usług”, natomiast w art. 2 pkt 4 tej ustawy zawarł definicję „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”. Rada nie miała zatem delegacji ustawowej do wprowadzania takich regulacji, stąd też sformułowanie w zaskarżonym Regulaminie definicji: „Zakładu”, „Odbiorcy”, stanowi naruszenie przepisów prawa o charakterze istotnym.

Trafnie zarzucił też Prokurator, że zawarcie w § 4 ust. 2 Regulaminu zasady, że umowa może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z obiektu budowlanego, do którego ma być dostarczona woda lub, z której mają być odprowadzane ścieki, a w uzasadnionych przypadkach także z osobą, która

korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, narusza art. 6 ust. 4 ustawy. Mocą tego ostatniego przepisu ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń, ani warunków co do możliwości zawarcia umowy przez osoby, korzystające z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Co więcej, poprzez użycie sformułowania „w uzasadnionych przypadkach”, rada nie sprecyzowała warunków oraz kryteriów, na których podstawie taka decyzja miałaby zostać podjęta. Taka regulacja wprowadza uznaniowość i niedookreślenie w relacje zachodzące pomiędzy odbiorcą usług a zakładem.

Rada przekroczyła również delegację ustawową stanowiąc w § 4 ust. 5 Regulaminu, że zakład może wyrazić zgodę na zawarcie umów z osobami, o których mowa w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy w przypadkach, gdy nie są spełnione warunki o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy. Jest to niezgodne z art. 6 ust. 7 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wprawdzie może wyrazić taką zgodę, ale wyłącznie w odniesieniu do osób korzystających z lokalu w budynku wielorodzinnym.

Trafnie wskazał skarżący organ, że przepis § 5 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu wprowadza dodatkowe przesłanki rozwiązania umowy, gdy tymczasem treści art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nie uposażania do regulowania tej kwestii w treści regulaminu. Tego rodzaju zapisy winny znaleźć się w umowie zawieranej z odbiorcą usług, a nie w regulaminie. Tożsamy zarzut należy sformułować wobec § 34 Regulaminu.

Poprzez powielenie treści przepisów ustawowych doszło do istotnego naruszenia zasad prawidłowej legislacji w zakresie braku uregulowania warunków i trybu zawierania umów z odbiorcą usług. Przepisy § 4 i § 5 Regulaminu stanowią jedynie powielenie art. 6 ustawy. Natomiast art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nakłada na Radę obowiązek określenia szczególnych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Pominięcie obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, ponieważ nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Jest to ten rodzaj istotnego naruszenia prawa, który już samodzielnie skutkuje nieważnością całej uchwały.

Rację ma Prokurator, że § 7 Regulaminu nie określa minimalnego poziomu usług w zakresie wskazania parametrów dostarczania wody (takich jak: ciśnienie wody, jakość wody i ilość dostarczanej wody), tym samym Rada nie wykonała ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy. Skoro we wskazanym przepisie ustawodawca wyraźnie wskazał, że uregulowania dotyczące minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien normować regulamin, to Rada nie może tego elementu w opracowanym regulaminie nie umieścić i odsyłać do postanowień umów cywilnych, czy też zarządzeń lub decyzji organu wykonawczego gminy. Wskazany przepis ustawy daje Radzie wyłączną kompetencję do określenia poziomu usług świadczonych na podstawie tego aktu prawa miejscowego i tego obowiązku organ gminy nie może nie wykonać. Celem omawianej delegacji ustawowej jest nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo stosunkowo czytelnych i konkretnych zasad, dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Rada w treści regulaminu winna dać przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą regulację, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług. Z drugiej zaś strony, precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych przez przedsiębiorstwo usług, daje mieszkańcom gminy wskazówkę, jakiego co najmniej poziomu usług mogą się spodziewać. Tego obowiązku nie realizują zapisy zakwestionowanego § 7 Regulaminu. Tym samym Rada naruszyła art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy w stopniu istotnym (zob. art. 91 ust. 1 u.s.g. i brak podstaw do stosowania ust. 4 art. 91 u.s.g.). Jak w przypadku poprzedniego naruszenia prawa, takie naruszenia ustawy skutkuje nieważnością całej uchwały.

Zasadnie Prokurator zarzucił Radzie, że ta nie uregulowała - wbrew dyspozycji art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy warunków przyłączania do sieci, delegując w tym zakresie kompetencję na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Sąd podziela przy tym stanowisko skarżącego, że § 23 ust. 3 regulaminu narusza art. 15 ust. 4 ustawy poprzez wprowadzenie zapisu, że warunkiem przystąpienia do wykonania robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej z Zakładem. Należy bowiem wskazać, że w świetle treści art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki

przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek innych obowiązków obarczających podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowej czy też kanalizacyjnej. Tym samym punktem odniesienia nie może być brak uprzedniej zgody przedsiębiorstwa, czy treść dokumentu określającego warunki przyłączenia, ale warunku przyłączenia określone w regulaminie, czego w niniejszym przypadku zabrakło, oraz możliwości techniczne.

Podzielić należy również stanowisko organu prokuratorskiego, że Rada w § 20 Regulaminu, w sposób sprzeczny z art. 24 ust. 7 ustawy, uregulowania, że taryfa wymaga ogłoszenia wyłącznie w miejscowej prasie co najmniej na 7 dni przed wejściem jej w życie. Tymczasem z treści naruszonego przepisu wynika, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza zatwierdzone taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały.

Ponadto należy w pełni podzielić stanowiska autora skargi, gdzie wskazuje się na cywilnoprawny charakter regulacji dotyczących budowy urządzeń wodociągowych. Stanowić ona powinna wyłącznie przedmiot umowy cywilnoprawnej. Organ gminy nie został bowiem upoważniony do regulowania tej materii w drodze aktu prawa miejscowego. Tak samo należy traktować regulację zawartą w rozdziale VIII „Obowiązki odbiorców usług”, ponieważ dotyczy ona materii umownej i relacji wzajemnych pomiędzy odbiorcą usług a przedsiębiorcą, które powinny wynikać z umowy.

W ocenie Sądu w badanej sprawie z istotnym naruszeniem prawa podjęte zostały te przepisy uchwały, które stanowią powtórzenie regulacji ustawowej. Dotyczy to odpowiednio: § 12 – art. 26, § 13 ust. 1 i § 14 – art. 27 ust. 1, § 16 ust. 1 – art. 27 ust. 4, § 21 ust. 1 – art. 24 ust. 10, § 24 – art. 15 ust. 2, § 25 ust. 1 – art. 5 ust. 2, § 35 – art. 7 ustawy.

Podzielić należało także zarzut polegający na zbędnym uregulowaniu w § 33 Regulaminu, warunków w jakich zakład może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne – z odwołaniem się do art. 8 ustawy, skoro przepadki takie zostały wprost określone w tym przepisie.

Sąd za zasadny uznaje także zarzut skargi dotyczący naruszenia konstytucyjnego systemu hierarchii źródeł prawa poprzez sformułowanie w § 45 regulaminu zapisu odsyłającego w sprawach nieobjętych uchwałą do przepisów prawa, a w szczególności do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń. Regulacją powyższą rada naruszyła zasadę hierarchiczności aktów prawnych, dając przepisom aktu prawa miejscowego - jakim jest niewątpliwie zaskarżona uchwała - prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi.

W ocenie Sądu nie ma natomiast oparcia w obowiązujących przepisach prawa stwierdzenie, że załącznik do uchwały wydanej na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawie, nie ma charakteru normatywnego, a tym samym, że zamieszczenie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w załączniku do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa i pozbawia ten akt rangi obowiązującego przepisu prawa miejscowego – por. wyrok NSA z 7.04.2005 r. I ISK 1356/04.

Oczywiście legislacyjnie poprawne byłoby użycie przez Radę sformułowania mówiącego o uchwaleniu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie jego zatwierdzeniu, które to pojęcie należy wprost odnieść do przypadków, gdy to inny organ, np. regulacyjny, zatwierdza przedstawiony dokument (np. taryfy). Powyższe uchybienie nie kwalifikuje się zdecydowanie do kategorii istotnego naruszenia prawa.

Niepodzielenie w przedstawionym zakresie dwóch zarzutów skargi pozostaje bez wpływu na ocenę, że ze względu na charakter i kwalifikację stwierdzonych naruszeń oraz ich liczbę, zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odnosząc się do wniosku Rady zawartego w odpowiedzi na skargę, aby umorzyć postępowanie w sprawie wobec jego bezprzedmiotowości, ponieważ zaskarżona uchwała utraciła moc, a sam Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej uległ likwidacji, należy wskazać, że uchylenie uchwały nie oznacza, że nie była ona i nie mogła być stosowana w okresie od wejścia w życie do dnia jej uchylenia. Dopiero stwierdzenie nieważności uchwały lub orzeczenie o wydaniu jej z naruszeniem prawa jest równoznaczne z niemożnością traktowania uchwały jako właściwej podstawy prawnej czy to indywidualnych rozstrzygnięć, czy to aktu prawa miejscowego wywołującego określone skutki prawne. Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na akt prawa miejscowego prowadzi do stwierdzenia jego nieważności, co rodzi skutek inny (*ex tunc*) niż samo tylko jego uchylenie przez radę gminy (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd powoduje bowiem sytuację taką, jakby zaskarżony akt nigdy w obrocie prawnym nie pozostawał. Uznane za nieważne zapisy uchwały należy traktować jako przepisy, które od samego początku ich uchwalenia nie były zdolne do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności oraz można się domagać przed sądem powszechnym odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. Powyższe stanowisko należy również odnieść do umów cywilnoprawnych zawieranych na podstawie takiej uchwały. Z tych samych powodów bez znaczenia prawnego pozostaje argument odwołujący się do likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szczytnej.

Z podanych przyczyn Sąd nie podzielił stanowiska organu dotyczącego umorzenia postępowania sądowno-administracyjnego. Dostrzec przy tym należało pewnego rodzaju sprzeczność w stanowisku zawartym w odpowiedzi na skargę. Jej autor wskazał bowiem, że Rada uznała zapisy skarżonej uchwały za naruszające prawo i dlatego uwzględniając skargę w całości, zastosowała tryb autokontroli przewidziany w art. 54 § 3 p.p.s.a., aby jednocześnie wyrazić w tej samej odpowiedzi stanowisko, że sformułowane zarzuty skarżącego nie są podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Bez oczekiwanej przez Radę doniosłości prawnej pozostaje powoływanie się na tożsamość postanowień zaskarżonej uchwały nr V/51/2003 z wcześniejszą uchwałą 111/26/2002, która została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym przez Wojewodę. Fakt, że organ nadzoru zakwestionował tylko regulację odnoszącą się do daty i trybu jej wejścia w życie, nie oznacza, że regulacja przyjęta w uchwale nr V/51/2003, która miałyby powtarzać niezakwestionowaną przez organ nadzoru pozostałą treść uchwały nr 111/26/2002, będzie wyłączona spod kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez sąd administracyjny ze skargi organu prokuratorskiego.

W konsekwencji omówionych wyżej istotnych naruszeń prawa koniecznym było, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.