



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 maja 2018 r.

Poz. 2613

WYROK NR II SA/RZ 1289/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 marca 2018 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak Sędziowie NSA Małgorzata Wolska WSA Magdalena Józefczyk /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przeworsku na uchwałę Rady Miasta Przeworsk z dnia 26 stycznia 2006 r. nr XLII/270/06 w przedmiocie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miasta Przeworsk z dnia 26 stycznia 2006 r. nr XLII/270/06 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W skardze Prokurator zarzucił naruszenie art 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.; dalej: "ustawa") poprzez uznanie, że przepisy te stanowią podstawę prawną do nałożenia w drodze uchwały rady miasta obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych. Na tej podstawie wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części § 18 ust. 1 i 2 uchwały, jako sprzecznej z prawem. Wskazał, że w delegacji ustawowej zawartej w art 19 ust. 1 i 2 ustawy nie ma mowy o możliwości wprowadzenia odpłatności za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych oraz określenia warunków przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Ponadto zarzucił jej sprzeczność z art 15 ust. 2 ustawy w myśl, którego realizację 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 nieruchomości do sieci. Skoro ustawodawca wprost wymienia, jakie koszty zobowiązana jest ponieść osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, to prawodawca miejscowy nie może w regulaminie uzależniać przyłączenia do sieci od ponoszenia jeszcze innych kosztów. Na poparcie swojego stanowiska przytoczył wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2013r., sygn. akt IV SA/Po 86/13. W odpowiedzi na skargę gmina miejska Przeworsk (dalej zwana: "gminą") wniosła o umorzenie postępowania. Wskazała, że 24 listopada 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLII/371/17 w sprawie zmiany uchwały nr XLII/270/06 Rady Miasta Przeworska z dnia 26 stycznia 2006 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków poprzez zmianę § 18 ust. 1 oraz uchylenie ust. 2 tego paragrafu. Wskazano przy tym, że przedmiotowa uchwała została podjęta w związku z niepobieraniem przez Przeworską Gospodarkę Komunalną sp. z o.o. opłat za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacji, określonych w zaskarżonej uchwale. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), art. 3 i art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Wymóg uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia nie dotyczy

Prokuratora, co wynika z art. 52 § 1 P.p.s.a. Zgodnie z 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. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) - dalej "u.s.g.", w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). W tym zakresie brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, a ich wyjaśnienia poszukiwać należy w doktrynie i w orzecznictwie. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 935 z późn. zm.) - dalej K.p.a. W przypadku zaś nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały Sąd wyjaśnia, że nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek gminy miejskiej Przeworsk o umorzenie postępowania sądowego w związku z podjęciem uchwały nr XLII/371/17 Rady Miasta Przeworska z dnia 24 listopada 2017 r., którą nadano nowe brzmienie § 18 ust. 1 oraz uchylono w całości § 18 ust. 2 uchwały. Uchylenie uchwały, czy też jej części powoduje, że taki akt prawny traci moc obowiązującą w odpowiednim zakresie od dnia wejścia w życie nowych regulacji, ale nie ze skutkiem jak przy stwierdzeniu nieważności, że powstaje stan taki, jakby uchwała nie obowiązywała od samego początku. Utrata mocy obowiązującej przez zaskarżoną uchwałę w określonym zakresie, nie tamowała kontroli sądowej i możliwości merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego na podstawie wyroku sądu administracyjnego eliminuje go z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tworząc stan, w jakim uznane za nieważne zapisy regulaminu należy traktować, jako przepisy, które nigdy nie weszły do obrotu prawnego. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności (art. 147 § 2 P.p.s.a.) co jest istotne z punktu widzenia spraw o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć (art. 4171 § 2 Kodeksu cywilnego). Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała nr XLII/270/06 Rady Miasta Przeworska z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (dalej zwana też "regulaminem"). Podstawę prawną uchwały stanowi między innymi art. 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. Przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest bez wątpienia zaskarżona uchwała. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo, więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Formułując w zaskarżonej uchwale regulamin dotyczący praw obowiązków przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, rada gminy uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy. Zarówno sieci kanalizacyjne jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu

stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14, Lex nr 1647724). Przenosząc powyższe na rozpoznawaną sprawę Sąd za zasadne uznał zarzuty Prokuratora zawarte w skardze, a z mocy art. 134 P.p.s.a. objął kontrolą całą uchwałę, co skutkowało stwierdzeniem jej nieważności w całości. Jako zasadę prawną należy przyjąć, że uchwała rady gminy nie może regulować tego, co zostało już przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta wynika z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., po. 283). Zgodnie z tym przepisem 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. Regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym, gdyż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może doprowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji ustawodawcy. Porządek prawny narusza także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Modyfikacja taka jest dopuszczalna tylko w granicach wyraźnie określonego upoważnienia ustawowego. Pogląd powyższy został zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA/385/99 (Lex nr 53377) i nadal pozostaje aktualny. Poddając ocenie zaskarżoną uchwałę Sąd doszedł do przekonania, że wymienione w dalszej części uzasadnienia przepisy regulaminu są albo wprost powtórzeniem przepisów ustawy albo ich treściową modyfikacją i z tego względu zasługują na stwierdzenie nieważności. W § 1 z regulaminu ust. 1, 2, 3 wprowadzono zapis, z którego wynika, że wszelkie zasady prowadzenia i warunki korzystania z usług w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków dotyczą Przeworskiej Gospodarki Komunalnej Spółki z o.o. w Przeworsku. W regulaminie doszło do nieprawidłowego określenia świadczenia usług przez konkretne przedsiębiorstwo wodno - kanalizacyjne ze względu na brak takiego upoważnienia w art. 19 ust. 2 ustawy. Regulamin powinien zawierać jedynie normy generalne i abstrakcyjne tak dla odbiorców jak i przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego. Regulamin, jako akt generalny może dotyczyć kilku przedsiębiorstw. Przepis § 1 ust. 4 zawiera powtórzenie niektórych definicji zawartych w art. 2 ustawy. Treść § 17 regulaminu jest powtórzeniem art. 15 ust. 3 ustawy. W § 29 regulaminu powtórzono treść art. 8 ustawy. W § 4 regulaminu określając minimalny poziom świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków wskazano na treść zezwolenia na prowadzenie działalności zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a w § 5 przywołano rozporządzenia wydane w wykonaniu delegacji ustawowej. Wobec zakresu delegacji wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy Sąd stwierdził, że wymienione zapisy regulaminu są informacją o przepisach prawa, a nie zawierają żadnej treści normatywnej. Z tego względu niewykonano w tym zakresie delegacji ustawowej dla wymogów treści prawa miejscowego. W § od 7 do § 11 regulaminu określono warunki zawierania umów z odbiorcami usług. W art. 6 ust. 1 ustawy określono, że wymienione wyżej usługi będą realizowane na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać szczególności prawa i obowiązki stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy). Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodno - kanalizacyjne jest zobowiązane 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. Zatem § 7 ust. 1 regulaminu stanowi powtórzenie art. 6 ust. 2 ustawy. Sąd uznał, że czas trwania umowy, zasady wypowiedzenia umowy, określenie treści umowy, poprzez odesłanie do art. 6 ust. 3 i 3a ustawy, regulowanie zasad wypowiedzenia umowy, czyli przepisy zawarte w § 7 ust. 3, 4, 5, i w § 8 ust. 1, 2, 3 regulaminu są domeną umowy i ich powtarzanie za ustawą jest istotnym naruszeniem prawa. Za budzącą wątpliwości Sąd uznał przesłankę do odmowy zawarcia umowy przewidzianą w 7 ust. 2 regulaminu, co prowadzi do nieuprawnionego zróżnicowania podmiotów ubiegających się o przyłączenia do sieci. Nie ma też potrzeby zawarcia w regulaminie regulacji dotyczących ponownej odmowy zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ustawy i dlatego Sąd uznał § 30 regulaminu za istotnie naruszający przepisy prawa. Sąd zwraca też uwagę, że w art. 8 ustawy, regulującym kwestie odcięcia dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego nie łączy się z odstąpieniem od umowy przedsiębiorstwa, a taki zapis został wprowadzony w § 8 ust. 2 regulaminu. Za przekraczającą ustawową delegację do stanowienia regulaminu w trybie

art. 19 ust. 2 ustawy Sąd uznał unormowania zawarte w § 10, § 12, 13, 14, 15 i 16. Przepis § 16 regulaminu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, gdyż art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy wskazuje, że w regulaminie należy zawrzeć postanowienia dotyczące warunków dostarczania wody na cele pożarowe. Przepisy te noszą charakter informacyjny, a nie tworzą norm abstrakcyjnych i generalnych, których adresatem są odbiorcy. Kwestią unormowań umownych jest zobowiązanie do terminowego regulowania należności za wodę, dlatego też brak jest podstawy prawnej do zawarcia w § 33 regulaminu tej problematyki. W § 9 ust. 1 regulaminu wprowadzono instytucję umowy przyłączenie do sieci. W § 20 zd. 2 regulaminu wprowadzono zapis, że w przypadkach szczególnych przyłączenie do sieci następuje na podstawie umowy o przyłączenie, której projekt sporządza przedsiębiorstwo. W § 21 ust. 2 regulaminu określono podano, że umowa o przyłączenie do sieci może być zawarta m.in. w przypadkach związanych z budową sieci lub ich finansowaniem przez składającego wniosek o przyłączenie. Umowa o przyłączenie powinna w szczególności określać koszty związane z realizacją takiego przedsięwzięcia, zasady finansowania i sposób rozliczeń wraz z wymaganą dokumentacją (§ 21 ust. 3). Jest to nieuprawniona zmiana podmiotu dla realizacji budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wynikająca z art. 15 ust. 1 ustawy. Konsekwencją powyższego jest też nieważność § 21 ust. 1, również i z tego względu, że Sąd za nieważne uznał § 18, 19, 20 regulaminu. Ponadto w § 20 ust. 2 regulaminu określono okres ważności warunków przyłącza na 2 lata od dnia ich wydania. Natomiast z ust. 3 lit. e) tego przepisu wynika, że warunki przyłącza określają termin ważności warunków przyłącza. Taka podwojna regulacja może sugerować, że istnieje jeszcze inny termin ważności warunków przyłącza niż wynika z ust. 2 § 20 regulaminu. Przepis art. 15 ustawy reguluje budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjny i jednoznacznie określa, kto wykonuje te zadania inwestycyjne. Z ust. 1 art. 15 ustawy jednoznacznie wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest zobowiązane do zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, natomiast zgodnie z ust. 2 cyt. artykułu realizację przyłączy do sieci studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Mając na względzie przywołane przepisy, stwierdzić należy, że budowa urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych nie może być przedmiotem regulacji regulaminu, gdyż nie mieści się w delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 ustawy i dlatego też § 21 ust. 2 i 3 regulaminu jest nieważna. Z § 20 ust. 1 wynika, że projekt umowy o przyłącz, jak i projekt protokołu odbioru określony w § 22 i § 23 regulaminu sporządza przedsiębiorca. W aktach prawa miejscowego nie jest możliwa subdelegacja, czyli przerwienie uprawnień prawotwórczych na inny podmiot niż gmina. Dlatego stanowi to istotne naruszenie zakresu delegacji do wydania aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy. Za istotne naruszenie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co trafnie zarzucono w skardze, Sąd uznał wprowadzenie w § 18 ust. 1 i 2 odpłatności za przyłączenie do sieci. Argumenty podane na uzasadnienia stanowiska skarżącego Prokuratora Sąd w pełni podziela. Za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności Sąd uznał zapis zawarty w § 18 ust. 5 regulaminu, że w uzasadnionych przypadkach przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca w tym przypadku nie wprowadził żadnych zróżnicowań w stosunku do podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości jak i osób, które korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, czemu dał wyraz w art. 2 pkt 3a i art. 6 ust. 4 ustawy. Z tej właśnie przyczyny za nieważny należy uznać § 19 lit. a regulaminu, zobowiązujący do dołączenia do wniosku dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, której dotyczy wniosek, a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, opis jego statusu prawnego w stosunku do nieruchomości. Nie znajduje również uzasadnienia, zarówno w przepisach ustawy jak i innych ustawach nakładanie na stronę obowiązku przedłożenia mapy sytuacyjnej (§ 19 lit. b regulaminu) określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, jako warunku uzyskania warunków technicznych przyłącza. Zgodnie z art. 29a ust. P.b., budowa przyłącza wymaga sporządzania planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Regulacja modyfikująca obowiązki inwestora w procesie budowlanym nie wynika z delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. Wynikające z § 23 ust. 4 regulaminu żądanie od odbiorcy dołączenia do dokumentacji powykonawczej przyłącza wraz z inwentaryzacją geodezyjną nie znajduje uzasadnienia w art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy. Taka regulacja narusza art. 29a i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlanego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 dalej "P.b."). W przypadku realizacji przyłącza inwestor został zwolniony z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc i z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominał projekt przyłącza. Ma to również konsekwencje w zakresie żądania przedłożenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną znajduje się w hierarchii źródeł prawa wyżej

niż akty prawa miejscowego, gdyż wynika z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629) i ww. Prawa budowlanego. Z art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków inaczej nie stanowi, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Natomiast z art. 7 pkt 3 wynika, że osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należącego do osób, o których mowa art. 6 ust. 2 i ust. 4 - 7 ustawy między innymi w celu przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo. Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z marca 2006 r. (sygn. akt III CZP 105/05, dostępny na str. www.sn.pl) stwierdził, że art. 49 k.c. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przejścia urządzeń służących do doprowadzania wody lub odprowadzania wody (...) oraz innych podobnych urządzeń na własność właściciela przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy przeanalizował też status prawny przyłączy, dochodząc do wniosku, że przyłączy jest odrębną rzeczą ruchomą, wchodzącą w skład sieci. Oznacza to, że z chwilą włączenia do sieci nie następuje wprawdzie zmiana stanu prawnego (przejście na własność przedsiębiorstwa), niemniej jednak dochodzi do zmiany stanu faktycznego, a mianowicie przejęcia posiadania przyłączy przez przedsiębiorstwo sieciowe. Następuje więc przejście obowiązków w zakresie jego utrzymania i ponoszenia kosztów usuwania awarii. Z tego też względu regulacja zawarta w § 31 jest dotknięta wadą nieważności. Nie można bowiem przerzucać obowiązku naprawy przyłączy i obciążać kosztami naprawy odbiorcy. Regulacja ponadto jest sprzeczna z wyżej powołanymi przepisami ustawy. Warunki dostawy wody na cele przeciwpożarowe uregulowano w § 39 – 41 regulaminu. W powołanych przepisach brak jest regulacji, która określałaby warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Kryterium tego nie spełniają odesłania do przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz do pozwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W § 40 stwierdzono, że pobór wody na cele przeciwpożarowe z sieci będącej w posiadaniu przedsiębiorstwa dokonywany jest w miejscach uzgodnionych z przedsiębiorstwem, a przede wszystkim z hydrantów przeciwpożarowych. Trudny do zrozumienia wydaje się obowiązek powiadamiania przez straż pożarną przedsiębiorstwa wod. - kan. o miejscu pożaru niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia. Natomiast kwestie rozliczeń zawarte są w art. 22 ustawy, dlatego też nie ma potrzeby ich powtarzania w kontrolowanym regulaminie podobnie jak i terminy rozliczeń za pobraną wodę na cele przeciwpożarowe. W § 43 regulaminu stwierdzono, że 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 (Dz. U. nr 72, poz. 747 ze zm.) wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy. Cytowany wyżej zapis uchwały narusza art. 87 Konstytucji. Uchwała zastrzega, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom regulaminu przed ustawą. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. powołany wyżej wyrok WSA we Wrocławiu, z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06 dostępny na str. [cbosa](http://cbosa.pl)). Za istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności, Sąd uznał zapis zawarty w § 46 regulaminu, w którym wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Przeworskiej Gospodarki komunalnej Spółka z o.o., a nadzór nad wykonaniem Burmistrzowi Miasta Przeworska. Stosownie do art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Takie uregulowania w sposób jednoznaczny wskazują na wójta, jako jedynego podmiot uprawniony do wykonywania uchwał rady i nie dają kompetencji radzie do powierzenia wykonywania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent). Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia, tak art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i innych przepisów tej ustawy oraz przepisów wykonawczych do niej, polegające na powtarzaniu treści zapisów ustawy lub rozporządzenia, w tym w brzmieniu niekompletnym bądź zmienionym, czy też przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sąd uznał, że wielość istotnych naruszeń przepisów przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.