



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 lutego 2021 r.

Poz. 782

WYROK NR II SA/RZ 803/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 listopada 2020 r.

w sprawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk NSA Stanisław Śliwa /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Gminy Żurawica z dnia 27 stycznia 2006 r. nr XXX/310/06 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2006 r. Rada Gminy w Żurawicy podjęła uchwałę Nr XXX/310/06 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Żurawica, powołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g." oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. nr 72, poz. 747), określanej dalej jako "u.z.z.w.". Na uchwałę tę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie złożył Prokurator Rejonowy w Przemyślu zaskarżając ją w części dotyczącej § 9 ust. 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2, § 12 ust. 4, § 13 ust. 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, § 15 ust. 1, ust. 2, § 16 ust. 1, ust. 2, § 17, § 20, § 22 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, § 25 ust. 5, ust. 6, § 26 ust. 2, § 27 ust. 2 pkt 2, pkt 3, § 28 ust. 1, ust. 2, § 37 ust. 1, ust. 2, § 38 ust. 1, ust. 2, § 43. Skarga zarzuca: - naruszenie art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016 poz. 23 ze zm.) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, przez uchwalenie uchwały w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą, wskazaną w u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 i art. 6 ust. 3 pkt 3, pkt 6 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uchwalenie zaskarżonych przepisów bez podstawy prawnej, w szczególności zamieszczenie w § 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 15 ust. 1, ust. 2, § 16 ust. 1, ust. 2, § 17, § 20, § 22 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, § 37 ust. 1, ust. 2, § 38 ust. 1, ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisów regulujących okresy obowiązywania umowy, warunki jej rozwiązania i wygaśnięcia, formę zmiany warunków umowy, sposobów i terminów wzajemnych rozliczeń pomiędzy odbiorcą usług, a przedsiębiorstwem, długość okresu obrachunkowego, zasady zgłaszania i rozpoznania reklamacji, podczas gdy ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 u.z.z.w. określił jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków, brak jest zatem podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego zagadnień, które powinny być częścią regulacji umownej, a nie regulaminowej, - istotne naruszenie art. 6 ust. 4 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez zawarcie w § 12 ust. 4 zaskarżonej uchwały zapisu że "Umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości", w sytuacji, gdy przepisy u.z.z.w. nie różnicują w tej mierze prawa osoby posiadającej tytuł prawny do korzystania z nieruchomości i osoby korzystającej z nieruchomości bez

uregulowanego stanu prawnego, stanowiąc, że umowa może być zawarta z każdym z tych podmiotów, a nadto nie wprowadzają wymogu uprawdopodobnienia faktu korzystania z nieruchomości, brak jest zatem podstaw do ograniczania tych praw w drodze uchwały, której zapisy wprowadzają fakultatywność zawarcia umowy z osobami korzystającymi z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, na co wskazuje wprost wykładnia gramatyczna tego przepisu; - istotne naruszenie art. 6 ust. 6 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, poprzez zamieszczenie w § 13 ust. 1, 2 pkt 1, 2, 3 zaskarżonej uchwały zapisu stanowiącego, że umowa może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych oraz określeniu warunków zawarcia takich umów, w tym m. in. określenie osób korzystających z lokali, w tym podanie rodzaju tytułu prawnego do zajmowanego lokalu wraz ze zgodą takiej osoby na zawarcie umowy potwierdzoną własnoręcznym podpisem, czy dołączeniu schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w sytuacji, gdy przepis art. 6 ust. 6 u.z.z.w. stanowi, że na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków także z osobą korzystającą z lokalu w tego rodzaju budynkach, brak jest zatem podstaw do ograniczania tych praw w drodze uchwały, której zapisy wprowadzają uznaniowość i fakultatywność zawarcia umowy, na co wskazuje wykładnia gramatyczna przepisu; - naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w § 25 ust. 5, ust. 6 zaskarżonej uchwały zapisu wskazującego, że osoba ubiegająca się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej składa przedsiębiorstwu wnioski o przyłączenie, który powinien określać ilość przewidywanego poboru wody, jej przeznaczenia oraz charakterystyki zużycia wody i wskazanie przewidywanej ilości odprowadzanych ścieków i ich rodzaju oraz w § 27 ust. 2 pkt 2, pkt 3 zapisu, że dokument w postaci "Warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej" winien określać maksymalną ilość wody dostarczanej do nieruchomości z podziałem na poszczególne cele i maksymalną ilość ścieków odprowadzanych z nieruchomości i ich jakość podczas gdy wymagana ilość wody dostarczanej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, zaś ilość odprowadzanych ścieków na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.z.z.w., jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały w zw. z art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uchwalenie zaskarżonych przepisów bez podstawy prawnej, w szczególności zamieszczenie w § 26 ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisu nakładającego na osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej obowiązku załączenia do wniosku o przyłączenie mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości, którą planuje się przyłączyć do sieci, względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, podczas gdy brak jest podstaw prawnych do żądania przedłożenia dokumentów innych aniżeli wymagane przez prawo budowlane; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 i art. 31 ust. 1 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w § 28 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały zapisu umożliwiającego wskazanie w warunkach przyłączenia do sieci możliwości nałożenia na osobę ubiegającą się o przyłączenie obowiązku wybudowania za jej zgodą ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, podczas gdy przepis art. 19 ust. 2 u.z.z.w. nie daje takiej możliwości, a regulacja art. 31 ust. 1 u.z.z.w. ma na celu uregulowanie stanu prawnego urządzeń już istniejących; - istotne naruszenie art. 19 ust. 2 w zw. z art. 22 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały poprzez zamieszczenie w § 43 uchwały zapisu nakładającego na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zawarcia umowy z gminą i strażą pożarną, jako warunku dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, podczas gdy ten zapis istotnie narusza delegację ustawową, oraz art. 22 ust. 2 u.z.z.w., który to przepis obciąża gminę kosztami dostaw wody na cele przeciwpożarowe. W oparciu o powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie kwestionowanym, a wyżej opisanym. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Żurawica, działając imieniem Rady Gminy Żurawica, wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej następnie "P.p.s.a." oraz o odstąpienie od obciążania kosztami postępowania. Wójt wskazał, że argumenty skargi są uzasadnione i w związku z nimi Rada Gminy Żurawica podjęła w dniu 1 marca 2020 r. uchwałę Nr V/38/19 w sprawie uchwalenia "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Żurawica", która uwzględnia zarzuty objętej skargą uchwały. Błędna uchwała nie istnieje już w obrocie prawnym, bowiem została przez Radę Gminy Żurawica uchylona. Wójt podkreślił, że na podstawie skarżonego aktu nie podjęto żadnych decyzji administracyjnych wywołujących negatywne skutki prawne dla

mieszkańców, jak również nie dokonano żadnych czynności prawnych, które wiązałyby się z bezpodstawnymi obciążeniami finansowymi dla mieszkańców. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Jednym z przedmiotów kontroli sądowej mogą być akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, o czym stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy przysługuje gminie na podstawie upoważnień ustawowych, a to w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. I tak, w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustawodawca upoważnił radę gminy, aby po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W przepisie tym prawodawca przesądził równocześnie wyraźnie, że regulamin taki jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uzupełnieniem tej zasady w przypadku aktów prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji RP, według którego, akty takie ustanawiają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Obowiązują one na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania określa ustawa. Sądowa kontrola takich aktów odbywa się z punktu widzenia zgodności z prawem, do czego obliguje brzmienie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., po. 2167 ze zm.). Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego następuje poprzez stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części albo stwierdzenie, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Rodzaje naruszeń prawa, których może się dopuścić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego są dwójakiego rodzaju tj. albo są to naruszenia istotne albo nieistotne, a przesądza o tym treść art. 91 u.s.g. Przy czym, mając na uwadze treść art. 91 ust. 4 u.s.g., tylko te pierwsze naruszenia, a zatem o istotnym charakterze mogą stanowić podstawę stwierdzenia nieważności. Podkreślenia wymaga, że prawodawca nie zdefiniował obu rodzajów naruszeń, dlatego to rolą sądu orzekającego w konkretnej sprawie jest zdecydowanie do jakiej kategorii należy zaliczyć określone uchybienie regulacjom prawnym. W nauce prawa, jak też w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że o istotnym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy doszło do naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał [Knysiak-Sudyka Hanna, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo, wyd. IV, opubl.: WKP 2018, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 17.02.2016 r., II FSK 3595/13]. Z kolei kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie prawa należy więc uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy [tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 13.04.2006 r., II SA/Sz 1174/05]. Podkreślić trzeba również, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna także wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana już po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zatem zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę [por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.09.1994 r. W 5/94, wyrok NSA z 4.03.2005 r., OSK 1290/04, z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06]. W tym miejscu, w świetle tego, co wyżej przedstawiono, jako bezpodstawny należy uznać wniosek organu o umorzenie postępowania z uwagi na uchylenie skarżonej uchwały i podjęcie nowej, o treści uwzględniającej uwagi Prokuratora. Jest to związane z tym, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności następują od daty jej podjęcia (ex tunc) i są dalej idące niż uchylenie uchwały, które z kolei wywiera skutki od daty takiego uchylenia (ex nunc). Istotą sądowej kontroli jest zaś ocena legalności zaskarżonego aktu wedle stanu faktycznego i prawnego z daty jego podjęcia. Dlatego też Sąd dokonał oceny skarżonej uchwały co do meritum. W postępowaniu niniejszym Sąd kontrolował zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w Żurawicy z dnia 27 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Żurawica. Jak stanowi art. 19 ust. 1 u.z.z.w., uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, którego istotne elementy określone zostały przykładowo w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Brzmienie tego ostatniego przepisu wskazuje, że prawa i obowiązki przedsiębiorstwa, które mają zostać określone w takim regulaminie stanowią katalog otwarty. Należy przyjąć, że zawarte w tym przepisie elementy wyznaczają minimalny, obligatoryjny zakres regulaminu, a zatem pominięcie choćby jednego z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego (Ubysz Karolina, Brynczak Beata,

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz Opubl.: WK 2015). Określając zatem w zaskarżonej uchwale prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług na terenie gminy Żurawica Rada Gminy w Żurawicy obowiązana była do ich uregulowania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 u.z.z.w., jednak skarga Prokuratora Rejonowego w Przemyślu wykazała, że granice te zostały przez Radę przekroczone, co skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały. Sąd zdecydował przy tym, by sankcją nieważności objąć cały zaskarżony akt, a to wobec wielości naruszeń przepisów prawa, których dopuściła się Rada. W świetle art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w., regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien wskazywać szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. W myśl z kolei art. 6 ust. 3 pkt 3, umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawiera postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron tej umowy, natomiast według pkt 6 tego przepisu, jej elementem są również postanowienia odnoszące się do okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Mając to na uwadze, jako niedopuszczalne należy uznać unormowania zawarte w § 9 uchwały, a określające czas, na jaki zawierana jest umowa, § 15, § 16 oraz § 17 uchwały - zawierające zasady rozwiązywania umowy, w tym dotyczące jej wypowiedzenia oraz wygaśnięcia. To samo należy odnieść do zapisów § 20 uchwały odnoszącego się do okresu obrachunkowego, jej § 22 regulującego rozliczenia pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług oraz § 37 i § 38 uchwały, które normują zasady dotyczące zgłaszania reklamacji odnośnie do sposobu wykonania umowy. Jak wyżej wskazano, to umowa pomiędzy stronami winna zawierać tego rodzaju zapisy. Określenie ich zaś przez Radę Gminy, czyli podmiot zewnętrzny wobec tych stron stanowi o pozaprawnej ingerencji w treść umowy, do czego organ stanowiący gminy nie został upoważniony. Dopuszczając się takiej ingerencji Rada niewątpliwie wykroczyła poza ustawowe upoważnienie. Skoro bowiem wymieniona materia winna być zawarta w umowie, to nie mogła być objęta postanowieniami Regulaminu. Wedle art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ponadto, zgodnie z art. 2 pkt 3 u.z.z.w., odbiorca usług to 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, natomiast zgodnie z art. 2 pkt 3a u.z.z.w., osoba korzystająca z lokalu to osoba posiadająca tytuł prawny do lokalu lub osoba korzystająca z lokalu o nieuregulowanym stanie prawnym. Poza tym, należy jeszcze wskazać na art. 6 ust. 2 u.z.z.w., wedle którego, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. W tym ostatnim przepisie nie ma mowy o tytule prawnym do nieruchomości. W świetle powyższych unormowań należy uznać, że ustawodawca zrównał sytuację posiadaczy nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Zróżnicowanie jej przez Radę poprzez domaganie się od tych ostatnich w § 12 ust. 4 u.z.z.w. uprawdopodobnienia faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości należy uznać za zupełnie nieuprawnione. Inaczej mówiąc, skoro ustawa precyzyjnie określa z kim może być zawarta umowa, Rada nie jest władna modyfikować przepisów ustawowych w postanowieniach Regulaminu. Ustawa nie różnicuje sytuacji osoby korzystającej z lokalu mającej do niego tytuł prawny z osobą, która tytułem takim nie dysponuje. W art. 6 ust. 6 u.z.z.w. ustawodawca postanowił, że na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeśli spełnione są warunki określone w pkt od 1 do 7 tego przepisu. Tymczasem, w § 13 ust. 1 uchwały mowa jest o tym, że z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym umowa taka "może" zostać zawarta. Tym samym, Rada wprowadziła w Regulaminie odmienną od ustawowej regulację poprzez wprowadzenie fakultatywności zawarcia przedmiotowej umowy. W § 25 pkt 5 i pkt 6 uchwały Rada zobowiązała osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci, by w złożonym wniosku o przyłączenie określiła ilość przewidywanego poboru wody oraz przewidywaną ilość odprowadzanych ścieków. W świetle natomiast art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., regulamin winien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wedle z kolei wyraźnej treści art. 27 ust. 1 u.z.z.w., ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Stosownie zaś do ust. 4 tego artykułu, ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, zaś - w myśl ust. 5 ww. artykułu - w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie.

Dlatego zapis wskazanego § 25 pkt 5 i pkt 6 uchwały należy uznać za niezajdujący oparcia w ustawowym upoważnieniu. Jeden z elementów regulaminu winny stanowić warunki przyłączania do sieci, a to w myśl art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. Akt ten nie może jednak wymagać od podmiotów wnioskujących spełnienia takich obowiązków, których ustawodawca w sposób wyraźny nie przewidział w delegacji do stanowienia tego aktu prawa miejscowego. W art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.) prawodawca postanowił, że budowa przyłączy, m. in. wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Tymczasem, Rada w § 26 pkt 2 uchwały zobowiązała wnioskującego o przyłączenie do sieci do załączenia do tego wniosku mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości wnioskodawcy względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Przewidziany w cytowanym przepisie Regulaminu obowiązek przedłożenia przez osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci innych dokumentów niż wymagane w przepisach rangi ustawowej (Prawo budowlane), nie znajduje uzasadnienia. Rada dokonała bowiem w ten sposób niedopuszczalnej modyfikacji obowiązków inwestora unormowanych w ustawie Prawo budowlane, przekraczając w ten sposób granice delegacji ustawowej. Nie ulega zaś wątpliwości, że norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Rada w § 28 ust. 1 Regulaminu umożliwiła umieszczenie, za zgodą osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci, w warunkach tego przyłączenia obowiązku wybudowania przez tę osobę przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego, zaś w ust. 2 tego paragrafu zobowiązała w takiej sytuacji do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejścia przez gminę przedmiotowych urządzeń. W ocenie Sądu, regulacje te wykraczają poza ramy ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.z.w., osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. Ten ostatni przepis niewątpliwie znajduje jednak zastosowanie tylko i wyłącznie do urządzeń już istniejących. Jako przekraczający granice delegacji ustawowej uznano także § 43 uchwały, według którego, zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na treść art. 22 pkt 2 u.z.z.w., zgodnie z którym, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie m. in. za wodę zużyta na cele przeciwpożarowe. Warunkiem zatem dostawy wody na cele przeciwpożarowe nie jest więc zawarcie umowy, o której mowa we wskazanym paragrafie uchwały, lecz obowiązek ten obciąża przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie przepisów samej ustawy. Rozstrzygając sprawę Sąd zwrócił też uwagę (poza zarzutami Prokuratora) na to, że w § 2 pkt 6 uchwały Rada zmieściła definicję wodomierza głównego poprzez odesłanie w tym zakresie do definicji zawartej w art. 2 pkt 19 u.z.z.w. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie może zaś regulować tego, co zostało już unormowane przez ustawodawcę i stanowi już powszechnie obowiązujący przepis prawa, przy czym obowiązywanie to jest niezależne od takiego odesłania. Należy zwrócić uwagę na brzmienie § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2000 r., Nr 100, poz. 908 ze zm.), według którego, 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. Tym samym, zapis powołanego paragrafu uchwały nie niesie ze sobą w istocie jakiegokolwiek treści normatywnej, która zawarta jest w akcie wyższego rzędu tj. w ustawie. Ponadto, skoro ustawodawca zdefiniował tylko pojęcie wodomierza głównego (art. 2 pkt 19 u.z.z.w.), to brak jest podstaw, by w oparciu o art. 19 ust. 2 tej ustawy Rada zamieszczała definicje "wodomierza" czy "dodatkowego wodomierza" zwłaszcza, że tego ostatniego sformułowania ustawodawca użył w treści art. 27 ust. 6 u.z.z.w. i sam nie zdecydował się na jego normatywne wyjaśnienie. Przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego stosunkowo szeroka samodzielność prawotwórcza nie oznacza ich autonomii. Z wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności należy wyprowadzić wniosek, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną, a zatem kompetencji prawodawczych nie można ani domniemywać ani też dokonywać ich rozszerzającej wykładni. Dlatego też, z wyżej wyłożonych względów uwzględniono skargę Prokuratora uznając, że naruszenia prawa, których dopuściła się Rada Gminy Żurawica - w postaci przekroczenia granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego - mają charakter istotny, a ich ilość jest na tyle duża, że uzasadniała wyeliminowanie całej uchwały z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.