



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 czerwca 2022 r.

Poz. 3265

Sygn. akt II SA/Lu 912/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biłgoraju

na uchwałę Rady Miasta Biłgoraj

z dnia 25 stycznia 2006 r., Nr LI/332/06

w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 912/21

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Biłgoraju wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Rady Miasta Biłgoraj nr LI/332/06 z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Miasta Biłgoraj (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z dnia 24 maja 2006 r., nr 92, poz. 1635). Zarzucił jej, że została wydana z istotnym naruszeniem art. 19 ust.3 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym polegających na tym, że:

- 1) § 2 pkt.3 zaskarżonego regulaminu wskazuje konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące usługi w zakresie dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków na terenie gminy Miasta Biłgoraj tj. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Biłgoraju;
- 2) § 2 pkt. 2, 6,7,9,10 Regulaminu zawiera nieuprawnione powtórzenia przepisów ustawy, co odnosi się do powtórzeń zawierających definicje: "odbiorcy", "urządzenia pomiarowego", "wodomierza głównego", „wodomierza dodatkowego”, „okresu obrachunkowego”;

- 3) § 7 pkt 1-14 Regulaminu wskazuje określone w nim obowiązki odbiorców w zakresie korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, podczas gdy według art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy prawa i obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinny zostać zawarte w postanowieniach samej umowy;
- 4) w § 14 pkt 2-4 Regulaminu zobowiązano stronę wnoszącą o zawarcie umowy o doprowadzenie wody do załączenia tytułu prawnego wnioskodawcy do przyłączonej nieruchomości czy też wskazanie okoliczności uprawdopodobniających fakt korzystania z przyłączonej nieruchomości;
- 5) § 16 pkt 1-2, § 17 i § 18 pkt 1-4 określają między innymi warunki i tryb rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków;
- 6) wskazanie w § 27 pkt 1 ppkt. 1 wbrew treści art. 19a ust. 4, że wniosek o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej powinien zawierać dokument określający stan prawny wnioskodawcy do korzystania z nieruchomości;
- 7) zobowiązanie w § 27 pkt 1 ppkt 2 wbrew treści art. 19a ust. 4 wnioskodawcy do załączenia mapy sytuacyjnej;
- 8) § 28 pkt 4, § 29 pkt 2 i § 30 pkt 2 zobowiązują do pobierania opłat za wydanie warunków przyłączenia do sieci, wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych jak i odpłatnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej;
- 9) § 38 pkt. 2 regulaminu-wymaga formy pisemnej reklamacji;
- 10) § 51 regulaminu wyraźnie zastrzega, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin a dopiero w sprawach w nim nie uregulowanych - ustawa. Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że jest sprzeczne z prawem wskazanie w § 2 ust. 3 regulaminu konkretnego przedsiębiorstwa, a mianowicie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Biłgoraju, jako właściwego w zakresie realizowania zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Miasta Biłgoraj. Określenie w regulaminie zasad świadczenia usług przez konkretne przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uznać należy za nieprawidłowe. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Prezentowany jest w orzecznictwie sądowym pogląd, według którego istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, a przepisy art. 1 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Z uwagi na to, że regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez konkretnego wskazywania ich w regulaminie.

Zawarte w § 2 pkt. 2, 6, 7, 9, 10 regulaminu nieuprawnione powtórzenia przepisów ustawy, co odnosi się do definicji: "odbiorcy", "urządzenia pomiarowego", "wodomierza głównego", „wodomierza dodatkowego”, „okresu obrachunkowego" stanowi naruszenie konstytucyjnego warunku legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. W świetle art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, gdyż może to prowadzić m.in. do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy mimo, że styl będzie zrozumiały i wygodny do używania dla członków wspólnoty samorządowej.

Przepis § 7 pkt 1-14 Regulaminu wskazuje określone w nim obowiązki odbiorców w zakresie korzystania z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, podczas gdy według art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy prawa i obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między

przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinny zostać zawarte w postanowieniach samej umowy, której treść kształtowana jest przez strony w ramach zasad przewidzianych w ustawie.

Regulacje nakładające na odbiorcę w § 14 pkt 2-4 obowiązek dołączenia do wniosku o zawarcie umowy tytułu prawnego do przyłączanej nieruchomości, a w razie braku takiego dokumentu wskazania okoliczności uprawdopodobniających posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości (§ 5 ust. 2 pkt 1 regulaminu); dołączenia do wniosku o określenie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej dokumentu stwierdzającego tytuł prawny przysługującego prawa do korzystania z nieruchomości lub uprawdopodobnienie faktu korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (§ 10 ust. 2 pkt 3 regulaminu) zostały uchwalone z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Z treści bowiem art. 6 ust. 2 tej ustawy wynika, że warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Natomiast przepis art. 6 ust. 4 stanowi, że umowa, o której mowa w ust. 1 (o dostarczenie wody 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. Z treści tego przepisu wynika zatem, że ustawodawca wyszedł z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy osoba zamierzająca zawrzeć umowę dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej nieruchomości. Inaczej mówiąc analizowany przepis wprowadza zasadę niedyskryminacji w dostępie do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zatem wprowadzenie w regulaminie dodatkowego, nieprzewidzianego ustawą obowiązku, z jednej strony stanowi niedopuszczalną modyfikację unormowań ustawowych, w tym przypadku powołanego wyżej art. 6 ust. 4 u.z.z.w., z drugiej zaś skutkuje nałożeniem na obywateli obowiązku aktem podstawowym.

Wskazany w Regulaminie przepisy § 16 pkt 1-2, § 17 i § 18 pkt 1-4 określają między innymi warunki i tryb rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Natomiast według art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków jej wypowiedzenia powinny zostać zawarte w pisemnej umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Jednocześnie przepis art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania czy wygaśnięcia umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego. Przepis ten stanowi bowiem, że w regulaminie należy określić szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a nie wskazuje on na możliwość uregulowania w tym akcie również warunków i trybu rozwiązywania wskazanych umów. Określenie przez radę tych elementów w regulaminie stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Także zawarty w rozdziale IV regulaminu § 20 obejmuje regulacje dotyczące materii, która na mocy art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy winna być zawarta w postanowieniach umowy, a mianowicie dotyczące kwestii sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń. Podkreślić należy, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Taka enumeratywna treść upoważnienia ustawowego sprzeciwia się umieszczeniu w regulaminie zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy. Odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wadliwe jest również unormowanie § 27 pkt 1 i 2 Regulaminu stanowiące, że do wniosku o przyłączenie do sieci należy dołączyć dokument określający stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek; mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń. Unormowanie to nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Nie uprawnia on bowiem rady do uzależniania wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej od posiadanego tytułu prawnego do nieruchomości, a co za tym idzie stanowienia o obowiązku przedłożenia dokumentu potwierdzającego taki tytuł prawny. Artykuł 6 ust. 4 u.z.z.w. wprowadza, jako warunek zawarcia umowy o zaopatrzenie, wyłącznie istnienie fizycznego

przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, wykluczając tym samym możliwość gromadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nadmiaru informacji wynikających z dokumentów prywatnych bądź urzędowych. Skoro zgodnie z tym przepisem obowiązek zawarcia umowy o zbiorowe zapatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków jest całkowicie oderwany od tego, czy odbiorca usług posiada tytuł prawny do nieruchomości czy też nie, to w ogóle należy zakwestionować zasadność badania stosunków własnościowych na danej nieruchomości przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Przewidziany obowiązek dołączenia mapy sytuacyjnej nie ma oparcia w przepisach prawa, bowiem przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne powinno dysponować dokumentacją obrazującą przebieg sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz usytuowanie innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, których położenie jest istotne dla nowo wykonywanego przyłącza.

Unormowanie § 28 pkt 4, §29 pkt 2 i § 30 pkt 2 Regulaminu w takim zakresie, w którym uprawnia przedsiębiorstw do pobieranie opłat za wydanie warunków przyłączenia do sieci, wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych jak i odpłatnego uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej jest sprzeczna z określonymi w art. 15 ustawy zasadami ponoszenia kosztów budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Co za tym idzie stanowi przepisy wykraczające poza upoważnienie ustawowe. Generalną zasadą jest, że obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie ustalonym przez gminę w odpowiednich aktach planistycznych obciąża przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne (art. 15 ust. 1). W art. 15 ust. 2 ustawy przewidziano natomiast, że 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 przepis ten wymienia wprost, jakie koszty obciążają osobę ubiegającą się o podłączenie, to nie można pobierać innych, dodatkowych opłat za wydanie warunków przyłączenia do sieci, wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych jak i opłat za uzgodnienia z przedsiębiorstwem dokumentacji technicznej.

W regulacji § 38 ust. 1 Regulaminu wprowadzono wyłącznie formę pisemną reklamacji. Ustawodawca w art. 19 ust. 2 pkt 8 wskazując sposób załatwienia reklamacji, nie określił szczegółowo formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Ograniczenie wyłącznie do formy pisemnej stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego. Dodatkowo w sposób istotny ogranicza usługobiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do świadczonych usług.

Paragraf 51 Regulaminu narusza hierarchię systemu źródeł prawa określoną w przepisie art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 87 Konstytucji na pierwszym miejscu, w ustępie 1, jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej wymienia: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, przewidując także w ustępie 2, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem określony w Konstytucji system źródeł prawa zbudowany jest na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. W świetle treści art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W tak określony hierarchiczny system źródeł prawa godzi § 51 regulaminu. W myśl tego unormowania w sprawach nie objętych regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności ustawa o zbiorowym zapatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisy Kodeksu Cywilnego. Wyraźnie zatem zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin a dopiero w sprawach w nim nie uregulowanych - ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisem regulaminu przed ustawą. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przywołanym przepisie regulaminu, dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z art. 87 Konstytucji jest zaś stawianie przepisów aktu prawa miejscowego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji takich regulacji z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Biłgoraj wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej podnosząc jednocześnie, że nie można przypisać zakwestionowanym przepisom Regulaminu, iż istotnie naruszają prawo gdyż Rada podejmując zaskarżoną uchwałę stosowała przepisy zgodnie z ówczesną ich interpretacją i wykładnią. Zaskarżona uchwała została przedłożona Wojewodzie Lubelskiemu, który nie stwierdził jej zgodności z obowiązującymi przepisami, wobec czego została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. Rada

zaznaczyła ponadto, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Nr VII/70/2019 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (§2 uchwały) opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z 14 czerwca 2019 r. poz. 3676.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Przede wszystkim wskazać należy, że dla rozpoznania skargi decydującego znaczenia nie ma uchylenie zaskarżonej uchwały kolejną uchwałą Rady Miasta Biłgoraj z 15 maja 2019 r. nr VII/70/2019. Co jasne, uwzględnienie tej okoliczności, mimo, że nie wspomina się o tym w odpowiedzi na skargę, musiałyby prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do oddalenia skargi. W orzecnictwie od dawna funkcjonuje pogląd, który akceptuje również sąd w niniejszej sprawie, że zwrot normatywny "stało się bezprzedmiotowe" użyty w art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U z 2022 r. poz. 329) oznacza, że chodzi o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi. Innymi słowy postępowanie przed sądem staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądownoadministracyjna. W powołanym przepisie chodzi o przeszkodę mającą charakter trwały, uniemożliwiająca prowadzenie dalszego postępowania w sprawie (por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2017 r. II OSK 2798/15, publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Nawet zatem ewentualna zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę. Tak więc nawet uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia (tak NSA w wyroku z dnia 22 marca 2007r. II OSK 1776/06 - publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przesłankę stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń organu gminy normuje art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 dalej "u.s.g."). Stanowi on, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. O istotnym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów, gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996, nr 3, poz. 90; z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie I OSK 679/12 i I OSK997/12 – publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 normuje katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Stosownie do unormowania tego przepisu źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Ponadto źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Przepis ten zawiera nie tylko katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ale i ustanawia ich hierarchię. Z niej to wynika, że akty prawa miejscowego jako znajdujące się najniżej w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa muszą zawierać unormowania niesprzeczne z przepisami Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych oraz rozporządzeń. W akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym), co wynika z unormowania art. 94 Konstytucji RP oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z usytuowania aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego dla organu realizującego ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego wynika obowiązek podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy, spełniając wymogi z niej

wynikające. Konstytucyjna zasada praworządności określona w art. 7, nakazuje bowiem, aby organy władzy publicznej działały w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i ściśle 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. Tym samym jako niedopuszczalne (niezgodne z prawem) uznać należy, z jednej strony wykroczenie przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony nieokreślenie w podejmowanej uchwale tych elementów, które na mocy stosownego upoważnienia ustawowego zostały w nim określone jako obligatoryjne (zaniechanie prawodawcze) (por. wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt III FSK 3442/21 - publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Zatem dokonując wykładni przepisów aktu prawa miejscowego należy uwzględnić zakres delegacji ustawowej oraz przepisy ustawy zawierającej delegację do wydania aktu prawa miejscowego w tym przepisy aktów wykonawczych do tej ustawy rangi rozporządzenia. Wynik wykładni przepisów aktów prawa miejscowego nie może bowiem być sprzeczny z Konstytucją RP oraz przepisami ustaw, w tym przede wszystkim ustawy zawierającej delegację do wydania aktu prawa miejscowego.

Z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 - publikator tekstu ustawy aktualny na dzień uchwalenia zaskarżonej uchwały, ustawa dalej powoływana jako „u.z.z.w.”) wynika, że postać aktu prawa miejscowego przyjmuje regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 3 i ust. 4). Przepis upoważniający do uchwalenia tego regulaminu a mianowicie art. 19 ust. 5 stanowi, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Dokonując prawnej charakterystyki tego upoważnienia ustawowego, trzeba stwierdzić, że jest to tzw. „szczegółowe upoważnienie” do wydania aktu prawa miejscowego wykonawczego do ustawy, przy czym jednocześnie trzeba podkreślić, iż wartościami, które regulamin ma chronić, w świetle powszechnie obowiązującego prawa, są prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Charakter wykonawczy wprowadzonego w art. 19 ust. 3 u.z.z.w. regulaminu zasadniczo sprowadza się do wykonania postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w granicach upoważnienia ustawowego. Celem i zadaniem regulaminu wprowadzonego w art. 19 ust. 3 jest więc uszczegółowienie praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług mieszczących się w ramach upoważnienia ustawowego. A zatem chodzi o instrumentalne uszczegółowienie praw i obowiązków ustawowych, tak aby wykonanie praw i obowiązków będących wyrazem uszczegółowienia wskazanych/wyrażonych w ustawie praw i obowiązków dało merytoryczny, materialny efekt realizacji „wykonywanej” ustawy. Ustawodawca w art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie przyznał więc organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym w zakresie wymienionym w punktach od 1 do 9 tego przepisu.

Mając na uwadze wskazane na wstępie kategorii naruszeń przepisów prawa świadczących o jego istotnym naruszeniu oraz powyższe wywody dotyczące wykładni przepisów zamieszczonych w aktach prawa miejscowego i charakteru prawnego upoważnienia do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz charakteru prawnego samego regulaminu należy stwierdzić, że zasadny jest zarzut skargi dotyczący § 2 pkt 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przyjętego uchwałą Nr LI/332/06 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 25 stycznia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2006 r., Nr 92, poz. 1635). Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy (u.z.z.w.), jest Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Biłgoraju. Takie jego brzmienie skutkuje tym, że wykładnia § 1 zaskarżonego regulaminu dokonywana łącznie z unormowaniem §2 ust. 3 prowadzi do wniosku, że zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków unormowane zaskarżonym regulaminem dotyczą Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Biłgoraju oraz Odbiorców. Paragraf 19 ust. 5 u.z.z.w. stanowi zaś, że regulamin skierowany musi być do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Przy czym art. 2 pkt 4 u.z.z.w. zawiera ustawową definicję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Zgodnie z nią za przedsiębiorcę takiego rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Tym samym za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uznany może być każdy, kto spełnia wymogi z art. 2 ust. 4. Ponadto należy mieć na uwadze, że regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego powinien mieć abstrakcyjnie wskazane podmioty odpowiedzialne za realizację zadań z niego wynikających, a wskazanie w nim konkretnego podmiotu, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest istotnym naruszeniem prawa. Uchwała wprowadzająca regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków może zostać bowiem podjęta tylko dla abstrakcyjnego podmiotu. Przepisy art. 1, art. 2 ust. 4 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców usług, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2021r. III OSK 439/21 i podane tam orzecznictwo oraz literatura opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uregulowanie działalności tylko jednego, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak ma to miejsce w sprawie niniejszej na mocy § 1 w zw. z § 2 pkt 3 zaskarżonego regulaminu, wbrew normatywnemu charakterowi aktu prawa miejscowego, przemawia za nieważnością całej uchwały (wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r., VIII SA/Wa 460/17, z dnia 13 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 399/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 658/10, WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Kr 905/08 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Odnosząc się natomiast do dalszej argumentacji skargi, wskazać trzeba, że o istotnym naruszeniu prawa świadczy też unormowanie w § 2 pkt. 3 zaskarżonego regulaminu materii unormowanej już w art. 2 pkt 4 u.z.z.w. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować raz jeszcze tego co zostało już wcześniej unormowane ustawowo. Skoro zaskarżony regulamin został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego, to z delegacji do jego podjęcia nie da się wyprowadzić wniosku, że przekazuje ona organowi uchwałodawczemu gminy kompetencję do ponownego uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może doprowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji ustawodawcy. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza porządek prawny, przez co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadę przyzwoitej legislacji. Nieuprawnione wejście prawodawcy lokalnego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy może bowiem wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy ustawowe są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych. Powtórzony w regulaminie ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być bowiem odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, LEX nr 446997). Z tych powodów przyjmując należy, że § 2 pkt 3 zaskarżonego regulaminu w sposób istotny narusza art. 7, art. 87 pkt 1 i 2 oraz 94 Konstytucji RP a także art. 2 pkt 4 i art. 19 ust. 5 u.z.z.w.

Unormowanie § 2 pkt 3 w sposób istotny narusza też zasady techniki prawodawczej. Generalnie zasady te nie stanowią wzorca w ocenie ważności obowiązującego prawa. Zatem należałoby przyjąć, że ich naruszenie

nie świadczy o sprzeczności z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanych aktów w całości bądź w części. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa. Będzie to zwłaszcza dotyczyć podstawowych kanonów techniki prawodawczej. Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. K 28/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. P 15/05, OTK-A 2006; por. też T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia Zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., II OSK 2498/16, LEX nr 2589098). Skoro zatem § 2 pkt 3 zaskarżonego regulaminu narusza w sposób istotny art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w takim samym stopniu narusza też § 143 w zw. z § 115 Zasad techniki prawodawczej.

Również unormowanie § 2 pkt 2, pkt. 6 oraz pkt 9 zaskarżonego regulaminu naruszają w sposób istotny unormowanie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 143 w zw. z § 115 Zasad techniki prawodawczej. Normują one bowiem materię, która unormowana została uprzednio w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. I tak unormowanie § 2 pkt 2 powtarza definicję z art. 2 pkt 3 u.z.z.w. Paragraf 2 pkt 6 powtarza definicję z art. 2 pkt 19 u.z.z.w. zaś § 2 pkt 9 definicję z art. 2 pkt 15 u.z.z.w. Przy czym § 2 pkt 9 nie tylko, że powtarza definicję ale i ją modyfikuje. Stanowi on bowiem, że urządzeniem pomiarowym jest przyrząd pomiarowy, o którym mowa w art. 2 pkt 15 montowany na koszt odbiorcy. Zatem na gruncie regulaminu przyrząd pomiarowy aby mógł być uznany za urządzenie pomiarowe musi nie tylko spełniać wymogi definicji z art. 2 pkt 15 ale i być montowany na koszt Odbiorcy. Paragraf 2 pkt 9 w sposób odmienny w istocie definiuje więc urządzenie pomiarowe. Reguluje ponadto materię unormowaną w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. stanowiącym m.in., że realizację budowy urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Trafnie podnosi Prokurator, że wadą nieważności dotknięty jest również § 7 oraz § 16, § 17 i § 18 zaskarżonego regulaminu. Paragraf 7 normuje obowiązki odbiorcy związane z korzystaniem z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Natomiast paragrafy 16, 17 i 18 normują tryb i przyczyny rozwiązania umowy oraz przyczyny jej wygaśnięcia. Z art. 6 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i pkt 6 u.z.z.w. wynika zaś, że intencją ustawodawcy było aby to wola stron umowy decydowała o zakresie „praw i obowiązków” zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług oraz o okresie obowiązywania umowy i odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunkach wypowiedzenia. Intencją ustawodawcy było więc 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 obowiązków stron umowy oraz okresu obowiązywania umowy i odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunkach wypowiedzenia, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Określenie tych elementów przez radę miasta w § 7 oraz § 16, § 17 i § 18 stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie jest upoważniony. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest rada miasta uchwalająca § 7 oraz § 16, § 17 i § 18, bez podstawy prawnej, wpływa na zapisy tej umowy uchwalając przepis prawa administracyjnego. Przedmiot unormowania § 7 oraz § 16, § 17 i § 18 jest więc przykładem bezprawnego wpływu przepisów administracyjnych na treść przyszłych stosunków cywilnoprawnych. Z tych powodów przyjąć należy, że § 7 oraz § 16, § 17 i § 18 w sposób istotny naruszają art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 u.z.z.w.

Usprawiedliwione są również zarzuty skargi dotyczące § 14 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 zaskarżonego regulaminu. Przy czym z uwagi na to, że stosownie do unormowania art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 329) zarzuty i wnioski skargi nie wiążą sądu administracyjnego a ocena legalności zaskarżonych ustępów § 14 wymagała zapoznania się z treścią całego § 14. Skład Orzekający stwierdził, że cały § 14 w sposób istotny

narusza prawo. Rację ma bowiem skarżący twierdząc, że warunki zawarcia umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodno – kanalizacyjnym, a odbiorcą usług określa art. 6 ust. 2 u.z.z.w. Przepis ten nie wymaga, aby do wniosku o zawarcie umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków dołączać jakiegokolwiek dokumenty. Brak jest więc podstawy prawnej do żądania od osoby ubiegającej się o zawarcie umowy dołączenia do wniosku dokumentu dotyczącego stanu prawnego nieruchomości jak wymaga tego § 14 w ustępie 1, 2 i 3. Zwrócić należy równocześnie uwagę na to, że art. 6 ust. 4 u.z.z.w. stanowi wprost, że umowę zawiera się niezależnie od tego czy odbiorca ma tytuł prawny do nieruchomości, czy też nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny. Paragraf 14 zaskarżonego regulaminu w zakresie w jakim żąda określenia aktualnego stanu prawnego nieruchomości a więc w ustępie 1, 2, 3, 4 i 6 narusza zatem unormowanie art. 6 ust. 4 u.z.z.w. modyfikując jego brzmienie. Z powyższych względów przyjąć należy, że § 14 regulaminu w sposób rażąco narusza unormowanie art. 6 ust. 2 u.z.z.w. oraz art. 6 ust. 4 u.z.z.w. poprzez modyfikację ich brzmienia. W tym miejscu należy jedynie przypomnieć, że unormowania podstawowe nie mogą zmieniać, czy też modyfikować treści ustaw. Narusza to bowiem normy konstytucyjne to jest art. 7 i 94 Konstytucji RP.

Istotnie narusza prawo również unormowanie § 27 zaskarżonego regulaminu. Tak samo jak w przypadku kontroli legalności § 14 tak i w przypadku § 27, aby ocenić zasadność zarzutów skargi dotyczących § 27 ust. 1 pkt 1 i 2 należą odnieść się do treści całego przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przez warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 932/19 czy wyrok NSA z 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Artykuł 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. nie obejmuje więc swym zakresem uprawnienia organu stanowiącego gminy do określenia w regulaminie rodzaju dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o przyłączenie jak i wzoru tego wniosku. Prawdopodobnie tego stanowiska potwierdza obowiązujący od 19 września 2020 r. art. 19a ust. 4 u.z.z.w., który wymienia, co powinien zawierać wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci, a w ust. 1 nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek wydania warunków przyłączenia do sieci albo uzasadnienia odmowy ich wydania. Skoro bowiem ustawodawca dostrzegł potrzebę unormowania ustawowego wymogów wniosku o przyłączenie to oznacza to, że jednoznacznie wykluczył możliwość unormowania tego w regulaminie, o którym stanowi art. 19 ust. 5 u.z.z.w. W następstwie całe unormowanie § 27 skonstruowane zostało z naruszeniem tego przepisu.

Skład orzekający podziela stanowisko Prokuratora, że w sposób istotny naruszają prawo unormowania § 28 ust. 4, § 29 ust. 2 oraz § 30 ust. 2 zaskarżonego regulaminu. Paragraf 28 ust. 4 oraz § 29 ust. 2 normują kwestię odpłatności za wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej zaś § 30 ust. 2 odpłatności za przyłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że jednostronne nakładanie na obywateli jakiegokolwiek obowiązków (dotyczy to również opłat) nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 roku, sygn. II SA 2320/00 - publikowany w Lex pod numerem 49520). Ponadto z przepisu art. 84 Konstytucji RP, zamieszczonego w ramach regulacji dotyczących środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Zakwestionowane opłaty mają cechy jednostronnie nałożonej mieszkańcom daniny publicznej, ujętej w postaci opłat związanych z przyłączeniem do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej. Wprowadzenie ich nastąpiło przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy, a są one pobierane w związku z zamiarem właściciela nieruchomości przyłączenia do wodociągu. Nie można w tej sytuacji traktować ich jako należności o charakterze cywilnoprawnym. Nie świadczy też o takim charakterze § 29 ust. 2 stanowiąc, że tryb i zasady ponoszenia odpłatności reguluje umowa zawierana przez przedsiębiorcę i przyszłego odbiorcę. Cywilnoprawny charakter umowy ma bowiem miejsce tylko wówczas, gdy zostaje ona zawarta pomiędzy dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z pełnej swobody kontraktowej. Trudno w niniejszej sprawie mówić o równości stron umowy w sytuacji, kiedy w § 29 ust. 2 zostały z góry narzucone pewne rozwiązania świadczące o wykorzystaniu przez gminę swego władztwa publicznego. Nie ma przepisów ustawowych, które upoważniałyby gminę do wprowadzenia opłat przewidzianych w § 28 ust. 4, § 29 ust. 2 oraz § 30 ust. 2 w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie sygn. akt II SA 2320/00 z glosą aprobującą Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno). Upoważnienia takiego nie zawiera powołany w podstawie prawnej uchwały wprowadzającej zaskarżony regulamin art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Uprawnia on jedynie organ uchwałodawczy gminy do wydania aktu prawa miejscowego dotyczącego zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienia takiego nie zawiera też art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. To, że w przepisie tym ustawodawca przyjął,

że w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa się m.in. warunki przyłączenia do sieci nie oznacza, że regulamin może ustanawiać opłaty za podłączenie do sieci wodociągowej czy za wydanie warunków przyłączenia. Upoważnienie takie nie wynika też z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm. - brzmienie aktualne na dzień podjęcia uchwały wprowadzającej zaskarżony regulamin). Stanowi on, że jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Mimo tego, że mówi się w tym przepisie o cenach i opłatach, nie wydaje się jednak uprawnione wyprowadzenie z tego wniosku, iż opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi należnościami (urzędowo), stanowiącymi jedynie ekwiwalent za świadczoną usługę ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 roku, sygn. I SA 2793/01- publikowany w Lex pod numerem 149541). Jak z tego wynika, powyższy przepis nie zawiera podstawy prawnej do podejmowania uchwał określających odpłatności związanych z podłączeniem do sieci wodociągowej. Reasumując jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Skoro zaś w obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisów ustawowych, które upoważniałyby gminę do wprowadzenia opłat wskazanych w § 28 ust. 4 oraz § 30 ust. 2 i zasad ich ponoszenia unormowanych w § 29 ust. 2 w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących, unormowania § 28 ust. 4, § 29 ust. 2 oraz § 30 ust. 2 należy uznać za wykraczające poza prawotwórcze kompetencje rady, ponieważ nie została podjęta na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Tym samym uznać należy, że unormowania te podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać również § 38 ust. 2 zaskarżonego regulaminu, w którym uchwalono, że reklamacja jest zgłaszana w formie pisemnej. Artykuł 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w. nie zawęży formy składanej reklamacji do formy pisemnej. Przepis ten określając sposób załatwienia reklamacji nie określił bowiem formy, w jakiej reklamacja ta może zostać przez odbiorcę usług złożona. Paragraf 38 ust. 2 dopuszczając wyłącznie formę pisemną reklamacji w sposób istotny ogranicza odbiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do świadczonych usług, a tym samym istotnie narusza art. 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w.

Słuszne są także zarzuty Prokuratora wobec niedopuszczalności treści § 51, który daje pierwszeństwo zapisom zaskarżonego regulaminu nad przepisy ustawy. Zapis „w sprawach nie objętych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy prawa, a w szczególności ustawy, o której mowa w § 2 pkt 1 (ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków) wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisy Kodeksu Cywilnego ” w ogóle zaprzecza funkcji zaskarżonej uchwały, która ma być aktem podporządkowanym i służyć wykonaniu ściśle delegacji ustawowej. Dlatego przyjęć należy, że § 51 w sposób istotny narusza art. 87 Konstytucji RP oraz art. 19 ust. 4 i 5 u.z.z.w.

Nie ma natomiast podstaw do zakwestionowania § 2 pkt 7 i pkt 10 uchwały. Zdefiniowane tam pojęcia nie są bowiem przedmiotem definicji w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Nie można więc stwierdzić, aby ich zdefiniowanie na potrzeby stosowania przepisów zaskarżonego regulaminu w sposób istotny naruszało przepisy prawa.

W żadnym razie nie zmieniało to jednak oceny zaskarżonej uchwały. Zakres stwierdzonych istotnych naruszeń prawa uzasadniał natomiast wnioski Prokuratora o stwierdzenie nieważności aktu w całości.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.