



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 lipca 2022 r.

Poz. 3671

Sygn. akt II SA/Lu 991/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Sędziowie	Asesor sądowy Marcin Małek Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Agnieszka Komajda

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biłgoraju

na uchwałę Rady Gminy Łukowa

z dnia 12 grudnia 2012 r. nr XIX/101/12

w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łukowa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 991/21

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Biłgoraju wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Rady Gminy Łukowa Nr XIX/101/12 z dnia 12 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łukowa (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2013 r., poz. 72). 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, dalej powoływana jako „u.z.z.w.”, w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, dalej powoływana jako „u.s.g.”, polegających na tym, że:

- 1) § 1 regulaminu wskazuje konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łukowa, tj. Zakład Gospodarki Komunalnej w Łukowej, podczas gdy obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do precyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-

- kanalizacyjnego, co narusza w sposób istotny przepisy art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w., gdyż regulamin jako akt prawa miejscowego winien mieć charakter abstrakcyjny i generalny;
- 2) § 3 ust. 1 i 2 regulaminu odsyła do postanowień umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do jakości dostarczanej wody, podczas gdy w samym zaskarżonym regulaminie brak faktycznego określenia tego poziomu, co stanowiąc subdelegację uprawnień prawotwórczych Rady gminy na inne podmioty, nie wypełnia delegacji ustawowej i tym samym stanowi istotne naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.;
 - 3) § 5 pkt 1-12 regulaminu przewidują dla odbiorców usług szczegółowo w nich wskazane obowiązki, co nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego i wyraźnie wkracza w sferę stosunku cywilnoprawnego wynikającego z umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usługi, albowiem według art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. 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 granicach przewidzianych w ustawie;
 - 4) przepisy § 11 ust. 1-3, § 12 ust. 1-2 i § 13 określają między innymi warunki i tryb rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, co stoi w sprzeczności z przepisem art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w. zgodnie z którym 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 pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, a tym samym stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej, albowiem przepis art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania czy wygaśnięcia umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego, a ponadto § 12 stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 8 u.z.z.w.;
 - 5) § 7 ust. 1 i 2 regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w. , a jednocześnie wprowadza ograniczenia w wykonaniu przyłącza osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, albowiem uzależnia zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzenie ścieków od uprawdopodobnienia przez nią faktu korzystania przez nią z przyłączonej nieruchomości w sytuacji, gdy zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo 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, co wyklucza obowiązek legitymowania się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości, a zatem ustawa tego typu ograniczeń nie zawiera, a podmioty jej podlegające traktuje na równi;
 - 6) § 22 ust. 1 pkt 1-8 i § 23 ust. 1 pkt 1-2 regulaminu wprowadzają minimalne wymogi wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej, podczas gdy przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do uregulowania przez radę gminy warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieszczą się szczegółowe wymogi formalne wniosku o przyłączenie ani też katalog dokumentów niezbędnych do załączenia do wniosku celem jego rozpatrzenia, a ponadto wprowadza obowiązek załączenia mapy sytuacyjnej, co determinuje przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., bowiem ustawa ta nie zawiera podstaw prawnych do określania takich wymogów, natomiast akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z aktami o randze ustawy;
 - 7) § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu określa sytuacje, w których przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy usług do sieci już istniejącej, podczas gdy przepis art. 15 ust. 4 u.z.z.w. stanowi o obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług, a co za tym idzie wskazana ustawa nie przewiduje możliwości odmowy przyłączenia do sieci z przyczyn nieprzewidzianych przepisami;
 - 8) § 33 ust. 2 regulaminu zawiera wymóg formy pisemnej reklamacji w sytuacji gdy w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w. nie zawarto upoważnienia ustawowego do ograniczenia formy reklamacji, co stanowi o jego przekroczeniu;
 - 9) § 37 regulaminu przewiduje wykraczający poza upoważnienie ustawowe wymóg zawarcia umowy pomiędzy gminą a jednostkami straży pożarnej, podczas gdy warunki dostarczania wody na cele

przeciwpowozarowe powinny być uregulowane w Regulaminie, nie zaś w umowie, co wynika wprost z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.

Mając na uwadze powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 11 stycznia 2013 r. jako pozycja 72 i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby Obrachunkowej ani orzeczenia Sądu Administracyjnego. Uchwała ta została uchylona uchwałą nr 111/12/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Dz. U. Woj. Lubelskiego z 2019 r., poz. 180). Artykuł 19 ust. 4 u.z.z.w., wprost stanowi, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle przepisu art. 91 ust. 1 u.s.g. Wobec czego, pomimo iż został uchylony, jako sprzeczny z prawem w stopniu istotnym i w znacznym zakresie obowiązywał w okresie kilku lat, stanowiąc jednocześnie o prawach i obowiązkach mieszkańców gminy, dlatego też winien podlegać stwierdzeniu nieważności w całości. Skutek w takiego rozstrzygnięcia wiąże się bowiem z chwilą rozpoczęcia obowiązywania aktu normatywnego. Analiza zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że istotnie narusza ona przepis art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez zawarcie w regulaminie nieprawidłowych regulacji z § 1, § 3 ust. 1 i 2, § 5 pkt 1-12, § 11 ust. 1-3, § 12 pkt 1-2, § 13, § 10 ust. 2, § 22 ust. 1 pkt 1-8, § 23, § 26 ust. 1 pkt 1 i 2, § 33 ust. 2 oraz § 37.

Paragraf 1 regulaminu wskazuje konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łukowa, tj. Zakład Gospodarki Komunalnej w Łukowej. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do precyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Stanowi to o istotnym naruszeniu przepisu art. 19 ust. 1, 3 i 4 u.z.z.w., a to z tego względu na okoliczność, iż regulamin jako akt prawa miejscowego winien mieć charakter abstrakcyjny i generalny. W orzecznictwie podnosi się, że istotnym naruszeniem prawa jest podanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Gmina nie może mieć w tym zakresie uprawnień. Bierze się przy tym przede wszystkim pod uwagę potrzebę zapewnienia możliwości powstania i działania innego przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji. W przypadku bowiem gdy na danym obszarze pojawi się nowy podmiot gospodarczy, wyrażający wolę starania się o zezwolenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji na zasadzie art. 16 tej ustawy i takie zezwolenie otrzyma, winien mieć zapewnioną możliwość prowadzenia swojej działalności. Regulamin jako akt abstrakcyjny i generalny odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców usług, jak i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających na danym obszarze lub zamierzających na nim rozpocząć działalność. Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie przewidują konkretyzacji wyżej wspomnianych podmiotów, toteż działanie takie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5.

Odesłanie w § 3 ust. 1 i 2 regulaminu do postanowień umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków w kwestii minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do jakości dostarczanej wody jest sprzeczne z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. Zgodnie z tym przepisem, wszelkie przepisy odsyłające w tej postaci nie mają oparcia w przepisach prawa. Wynika to wprost ze wskazanego przepisu ustawy, wedle którego obowiązek określenia minimalnego poziomu usług nałożono na Radę Gminy w ramach samego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W związku z czym brak faktycznego określenia tego poziomu oznacza nie wypełnienie delegacji ustawowej. Nadto, Rada Gminy Łukowa w sposób nieuprawniony subdelegowała nałożone na nią ustawą obowiązki w przedstawionym wyżej zakresie na strony umowy. Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej - na zasadzie dyspozycji art. 94 Konstytucji RP - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że organy samorządu terytorialnego nie mogą stanowić prawa w zakresie nieuregulowanym w przepisie delegującym, a ponadto obowiązane są tę delegację wypełnić w całości. Nadto, nie zagwarantowano im możliwości subdelegowania nałożonych na nich obowiązków na podmioty podległe.

Paragraf 5 pkt 1-12 Regulaminu przewiduje dla odbiorców usług szczegółowo w nich wskazane obowiązki, które nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Wkraczają bowiem w sferę stosunku cywilnoprawnego, tj. umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą

usługi. Zakwestionowane przepisy stanowią między innymi o zobowiązaniu odbiorcy usługi do określonego sposobu korzystania z przekazanych przez przedsiębiorstwo urządzeń. Ich podstawą winno zatem być dobrowolne zobowiązanie się odbiorcy usługi jako osoby fizycznej, nie zaś wymóg narzucony aktem prawa miejscowego. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. 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 granicach przewidzianych w ustawie. Podkreślić zatem należy, że granice swobody umów stanowi wyłącznie ustawa. Brak podstaw prawnych do narzucenia ich normami imperatywnymi organu, stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, iż na zasadzie art. 19 ust. 1 u.z.z.w. Rada gminy przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Okoliczność ta implikuje stwierdzenie, że nałożone obowiązki wynikają z przydania jednej ze stron stosunku cywilnoprawnego - umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków - uprawnienia prawokształtującego, naruszając tym samym zasadę swobody umów.

Istotnie naruszają prawo unormowania § 11 ust. 1-3, § 12 ust. 1-2 i § 13, które określają między innymi warunki i tryb rozwiązywania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Unormowania te pozostają w sprzeczności z przepisem art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w. zgodnie z którym 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 pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Także w tym przypadku doszło zatem do przekroczenia delegacji ustawowej, bowiem przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania czy wygaśnięcia umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego. Odnosi się on natomiast do zobowiązania rady gminy do określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Tym samym brak podstaw i możliwości uregulowania w tym akcie również warunków i trybu rozwiązywania wskazanych umów. Kwestie te stanowią przedmiot umowy cywilnoprawnej, a zawarcie ich w regulaminie oznacza ingerencję w jej treść, jak również narusza zasadę swobody umów. Nadto § 13 stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 8 u.z.z.w., zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, w szczególności wypunktowanych tam przypadkach.

Paragraf 10 ust. 2 regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w. Rada Gminy Łukowa przekroczyła upoważnienie ustawowe wprowadzając w Regulaminie różnicowanie podmiotów podlegających przepisom uchwały. W przepisie tym odmiennie uregulowano obowiązki odbiorcy w odniesieniu do wykonania przyłącza osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz osobie będącej właścicielem nieruchomości. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 u.z.z.w. warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Natomiast przepis art. 6 ust. 4 u.z.z.w. 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. Ustawodawca nie przewidział przy tym obowiązku przedłożenia przez odbiorcę usług jakiegokolwiek dokumentu i wykazania swojego prawa własności, jak też uprawdopodobnienia faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości. Takie regulacje wyklucza obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Wobec czego, wprowadzenie w regulaminie, będącym aktem prawa miejscowego, nieprzewidzianego ustawą obowiązku stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej, tj. art. 6 ust. 4 u.z.z.w. Co ważniejsze, kwestionowany przepis stanowi o obciążeniu obywateli obowiązkiem na podstawie aktu o randzie podustawowej.

W przepisach § 22 ust. 1 pkt 1-8 i § 23 regulaminu wprowadzono minimalne wymogi wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej. Przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia zaś wyłącznie do uregulowania przez radę gminy warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieszczą się szczegółowe warunki formalne wniosku o przyłączenie ani też katalog dokumentów niezbędnych do załączenia do wniosku celem jego rozpatrzenia. Przewidziano także obowiązek załączenia do

wniosku mapy sytuacyjnej, co determinuje stwierdzenie przekroczenia delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Wskazana ustawa nie zawiera bowiem podstaw prawnych do określania przez Radę Gminy podobnych wymogów. Oczywiście jest natomiast, że akty prawa miejscowego nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktami o randze ustawy, którym zgodnie z art. 87 Konstytucji RP przydano pierwszeństwo. Na marginesie stwierdzić trzeba, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne winno dysponować dokumentacją obrazującą przebieg sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz usytuowanie innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, których położenie jest istotne dla nowo wykonywanego przyłącza.

Przepis § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu określa przypadki, w których przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy usług do sieci już istniejącej. Uregulowanie to jest sprzeczne z przepisem art. 15 ust. 4 u.z.z.w. który stanowi o obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o to, jeżeli spełniono warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w. oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle powyższego, w przedmiotowej ustawie nie przewidziano możliwości odmowy przyłączenia do sieci z przyczyn innych niż uregulowane przepisem art. 15 ust. 4 u.z.z.w. Niewątpliwie zatem Rada Gminy Łukowa przekroczyła w tym zakresie delegację ustawową z art. 19 ust. 5 u.z.z.w.

Naruszenie z § 33 ust. 2 regulaminu dotyczy określenia jego treścią wymogu formy pisemnej reklamacji, podczas gdy w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w. nie zawarto takich ograniczeń i upoważnienia ustawowego w tym zakresie. Nadto, kwestionowana regulacja w sposób istotny ogranicza usługobiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do jakości świadczonych usług.

W § 37 regulaminu przewidziano konieczność zawarcia umowy pomiędzy gminą a jednostkami straży pożarnej co do warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe co stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej przez Radę Gminy Łukowa, a mianowicie art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w., wedle treści którego warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe powinny być uregulowane w Regulaminie, a nie w umowie. Bez wątplenia § 37 uchwały należy interpretować wprost, że zapewnienie wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy. Przyjęcie natomiast, że umowa, o której stanowi wyżej wymieniony przepis uchwały obejmuje jedynie niektóre kwestie związane z zapewnieniem wody na cele przeciwpożarowe stanowiłoby niedozwolone w akcie prawa miejscowego domniemanie.

Kończąc swoje rozważania Prokurator wyjaśnił, że wszystkie stwierdzone naruszenia mają charakter istotny, bowiem skutkują bezpośrednim i wyraźnym naruszeniem dyspozycji przepisów o randze ustawowej, czego nie sposób zaakceptować w demokratycznym państwie prawa. Uchwalony przez Radę Gminy Łukowa akt prawa miejscowego pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu i zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa.

W świetle powyższych ustaleń i argumentacji zaskarżenie uchwały w całości jest w pełni uzasadnione. Przy tym należy podkreślić, że wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości wynika ze znacznego zakresu stwierdzonych uchybień i ich istotności dla realizacji celów uchwały, a także jest niezbędny dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Wyeliminowanie pojedynczych zapisów uchwały będzie miało wpływać na integralność uchwały a co za tym idzie, nie może ona się ostać w takiej postaci.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Łukowa wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej podnosząc jednocześnie, że zaskarżona uchwała odpowiadała obowiązującym w dacie jej uchwalenia przepisom prawa i była zgodna z obowiązującymi wówczas poglądami, wyrażanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest fakt, że do zaskarżonej uchwały Wojewoda Lubelski nie wniósł żadnych zastrzeżeń i nie skorzystał z prawa stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Nadto zauważyć należy, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Gminy Łukowa Nr III/12/18 z dnia 13 grudnia 2018 r., w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a więc obecne orzekanie w przedmiocie jej nieważności jest bezprzedmiotowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Przede wszystkim wyjaśnić należy, że dla rozpoznania skargi decydującego znaczenia nie ma uchylenie zaskarżonej uchwały. Co jasne, uwzględnienie tej okoliczności musiałoby prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do oddalenia skargi. W orzecznictwie 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

beprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądoadministracyjna. 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).

Prokurator słusznie wskazuje, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnymi naruszeniami prawa, które skutkować muszą stwierdzeniem jej nieważności. 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 (patrz wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/07, publ. OSS 1988, nr 3, poz. 79 oraz wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie SA/Gd 327/95). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. (sygn. akt P 9/02) stwierdził, że za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Do kategorii tych naruszeń prawa zaliczyć należy naruszenia znaczące, jak na przykład naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów (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). Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

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 kategorie 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 Skład Orzekający stwierdził, że zasadny jest zarzut skargi dotyczący § 1 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łukowa przyjętego uchwałą Nr XIX/101/12 Rady Gminy Łukowa z dnia 12 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r., poz. 72). Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy (u.z.z.w.), jest Zakład Gospodarki Komunalnej w Łukowej. Takie jego brzmienie skutkuje tym, że wykładnia § 1 zaskarżonego regulaminu prowadzi do wniosku, że zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków unormowane zaskarżonym regulaminem dotyczą Zakładu Gospodarki Komunalnej w Łukowej 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 12 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1322/05, LEX nr 290129; zob. też K. Gruszecki, Regulaminy zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, "Samorząd Terytorialny" 2008 r. Nr 12, s. 57-60). O istotnym naruszeniu prawa świadczy też unormowanie w § 1 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. Powtórzone w regulaminie ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być bowiem odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, LEX nr 446997). Z tych powodów przyjąć należy, że § 1 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 § 1 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. Zalasinski, *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., sygn. II OSK 2498/16, LEX nr 2589098). Skoro zatem § 1 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.

Zasadnie podnosi Prokurator, że unormowanie § 3 ust. 1 i 2 zaskarżonego regulaminu w sposób istotny naruszają prawo. Przepis ten odsyła do postanowień umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków w zakresie ilości wody dostarczanej Odbiorcy, ilości odprowadzanych ścieków, minimalnego ciśnienia utrzymywanego w miejscu przyłączenia do sieci wodociągowej oraz dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń ścieków wprowadzanych przez Odbiorcę do sieci kanalizacyjnej. Ustawodawca a art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Dlatego odpowiednie regulacje stanowionego regulaminu winny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody i zanieczyszczenia odprowadzanych ścieków. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że pod ustawowym pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. II SA/Sz 257/18, WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., o sygn. II SA/Sz 300/18, publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Jednocześnie zaniechania prawodawczego polegającego na niewypełnieniu art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnymi rozporządzeniami wydawanymi na podstawie przepisów u.z.z.w. Ustalenia uchwały podejmowanej w przedmiocie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winny regulować kwestię, o której mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w., z uwzględnieniem obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, LEX, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2018 r., sygn. II SA/Wr 118/18, publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Tymczasem w zaskarżonym regulaminie (§ 3 ust. 1 i 2), nie wyrażono tych koniecznych z punktu widzenia minimalnego poziomu usług zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków parametrów dotyczących dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Podzielić zatem należy stanowisko Prokuratora, że § 3 ust. 1 i 2 z przyczyn wskazanych wyżej w sposób istotny narusza art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. oraz art. 94 Konstytucji RP.

Trafnie podnosi Prokurator, że wadą nieważności dotknięty jest również § 5 oraz § 11, § 12 i § 13 zaskarżonego regulaminu. Paragraf 5 normuje obowiązki odbiorcy związane z korzystaniem z zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Natomiast paragrafy 11 i 12 normują tryb i przyczyny rozwiązania umowy oraz przyczyny jej wygaśnięcia. Paragraf 13 normuje zaś skutki rozwiązania i wygaśnięcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. 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, okresu obowiązywania umowy i odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunkach wypowiedzenia i wygaśnięcia, 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 gminy w § 5 oraz § 11, § 12 i § 13 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 gminy uchwalająca § 5 oraz § 11, § 12 i § 13, bez podstawy prawnej, wpływa na zapisy tej umowy uchwalając przepis prawa administracyjnego. Przedmiot unormowania § 5 oraz § 11, § 12 i § 13 jest więc przykładem bezprawnego wpływu przepisów administracyjnych na treść przyszłych stosunków cywilnoprawnych. Z tych powodów przyjąć należy, że § 5 oraz § 11, § 12 i § 13 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 § 22 i § 23 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonego regulaminu. Unormowania te skonstruowane zostało z naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. 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 jego treści. Prawdłowość 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.

Unormowanie art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. narusza również w sposób istotny § 26 zaskarżonego regulaminu. Artykuł 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. uprawnia organ uchwałodawczy gminy do określenia w regulaminie warunków przyłączenia do sieci nie zaś przyczyn odmowy przyłączenia do sieci. Ponadto w myśl art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Żaden więc z powyższych przepisów ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, jak i inne jednostki redakcyjne tej ustawy, nie dają podstawy do unormowania w regulaminie przyczyn odmowy przyłączenia do sieci. Dlatego przyjąć należy, że § 26 zaskarżonej uchwały przyjęty został z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w. polegającym na przekroczeniu przez Radę Gminy Łukowa wynikającej z niego delegacji ustawowej.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać również § 33 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 33 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 § 37, który stanowi, że dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy pomiędzy zakładem a jednostką straży pożarnej. Artykuł 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w. daje bowiem podstawę do unormowania w regulaminie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. W ramach tej delegacji nie mieści się uprawnienie organu uchwałodawczego gminy do odesłanie do umowy cywilnoprawnej jako podstawy regulującej warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Rada Gminy Łukowa nie mogła więc unormować uchwałą kwestii obowiązku zawarcia umowy pomiędzy przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Taka regulacja może bowiem utrudnić, a w skrajnym przypadku uniemożliwić, prowadzenie akcji przeciwpożarowej przez jednostkę straży pożarnej, która nie miałaby zawartej stosownej umowy. Z tego powodu należy przyjąć, że w art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w. chodzi wyłącznie o uregulowanie warunków faktycznych bądź technicznych dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, a nie warunków formalnych. Paragraf 37 został zatem uchwalony z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.

Skład Orzekający nie może się wypowiedzieć co do zasadności zarzutu dotyczącego § 7 ust. 1 i 2, gdyż zaskarżony regulamin takiej jednostki redakcyjnej nie zawiera.

Biorąc pod uwagę zakres stwierdzonego naruszenia prawa oraz wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, według którego uregulowanie działalności tylko jednego, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak ma to miejsce w sprawie niniejszej na mocy §

I zaskarżonego regulaminu, wbrew normatywnemu charakterowi aktu prawa miejscowego, przemawia za nieważnością całej uchwały (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 460/17, z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 399/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 658/10, WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 905/08 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl) należało przychylić się do wniosku Prokuratora o stwierdzenie w całości nieważności uchwały wprowadzającej zaskarżony regulamin.

Mając na względzie powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.