

II SA/GI 337/23 - Wyrok

Data orzeczenia	2023-05-12
Data wpływu	2023-03-08
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Sędziowie	Grzegorz Dobrowolski /przewodniczący/ Renata Siudyka /sprawozdawca/ Tomasz Dziuk
Symbol z opisem	6099 Inne o symbolu podstawowym 609 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2020 nr 0 poz 2028; art. 19 ust. 3 i 5 pkt 2; Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Dz.U. 2023 nr 0 poz 40; art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t.j. Dz.U. 2023 nr 0 poz 259; art. 147 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski, Sędziowie Sędzia WSA Tomasz Dziuk, Sędzia WSA Renata Siudyka (spr.), Protokolant Monika Rał, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 maja 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 27 października 2022 r. nr LV/1169/22 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność § 6, § 7, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt 3, § 15 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Katowice w dniu 27 października 2022 r., podjęła uchwałę Nr LV/1169/22 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Katowice. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 4 listopada 2022 roku, (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 6903).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Prokurator Prokuratury Okręgowej w Katowicach zaskarżył wskazaną uchwałę w części, tj. w zakresie § 6, § 7, § 11 ust 1, § 12 ust. 1, § 15 ust 1 pkt 3 i 15 ust 2 Regulaminu.

Zarzucił zaskarżonej uchwale, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 19 ust 3 i ust 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2020 r., poz. 2028- dalej "u.z.z.w.") w związku z art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym (t.j Dz. U. z 2022 r., poz. 559- dalej: "u.s.g."), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w wymienionych wyżej przepisach polegające na zamieszczeniu w Regulaminie stanowiącym załącznik do wskazanej uchwały:

- § 6 i § 7 Regulaminu określających, co powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, podczas gdy jest to materia, której regulacja nie spoczywa na Radzie;

- § 11 ust. 1 Regulaminu zapisu, że stosowanie przez przedsiębiorstwo

wodociągowo-kanalizacyjne cen i stawek opłat wynikających z nowych, prawidłowo podanych do wiadomości taryf nie wymaga odrębnego informowania odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości;

- zamieszczenie w § 12 ust. 1 Regulaminu zapisu, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura, co stanowi powtórzenie przepisu zawartego § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 roku, w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1074 - dalej "rozporządzenie");

- zamieszczenie w § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu zapisów uzależniających dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne;

- zamieszczenie w § 15 ust. 2 Regulaminu zapisu, że poziom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w przyszłości wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, które dostępne są do wglądu w siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Wniósł o stwierdzenie nieważności w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu podkreślił, że delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ust. 3 u.z.z.w., z którego wynika, że rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 4 u.z.z.w. Akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. Przytoczył brzmienie art. 19 ust. 5 u.z.z.w., w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały i wyjaśnił, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a przytoczona regulacja ma charakter wyczerpujący. Stwierdził dalej, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Zdaniem Prokuratora wszelkie 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, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności, w całości, bądź w części

Zdaniem Prokuratora analiza treści § 6 i 7 Regulaminu wskazuje, że organ przekroczył delegację ustawową, wskazując w nim elementy, jakie powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Z treści powyższego przepisu wynika, że jedynym wymogiem dotyczącym wniosku o zawarcie umowy jest obowiązek zachowania formy pisemnej takiego wniosku. Ustawodawca nie sformułował natomiast żadnych obowiązków dodatkowych warunków co do wniosku o zawarcie umowy, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji. Norma zawarta w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., nie daje radzie gminy prawa do stanowienia w akcie prawa miejscowego zagadnień innych, niż wymienione, ani też do podejmowania regulacji w sposób inny, niż wskazany przez ustawodawcę.

W § 11 ust. 1 Regulaminu wskazano, że stosownie przed przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne cen i stawek opłat wynikających z nowych, prawidłowo poddanych

do wiadomości publicznej taryf nie wymaga odrębnego informowania odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości. Unormowanie zwalniające przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z obowiązku informowania odbiorców usług o rodzajach i wysokościach cen i stawek opłat wynikających z nowych taryf, stosowanych przez przedsiębiorstwo i podanych do wiadomości publicznej nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej, w szczególności w kompetencji do określenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfie (art. 19 ust. 5 pkt 3 u.z.z.w.), a ponadto włącza w kwestie uregulowane ustawowo w Rozdziale 5 tej ustawy, w szczególności przepisami art. 24e-24j ustawy, dotyczącymi ogłaszania taryfy, jej wejścia w życie oraz zmian i skrócenia okresu obowiązywania.

Rada Miasta w ramach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., nie została upoważniona do wprowadzenia jakichkolwiek regulacji dotyczących taryfy, tak więc kwestionowany przepis jako wykraczający poza zakres upoważnienia wydany został z istotnym naruszeniem prawa. Ponadto Regulamin jest aktem prawa miejscowego i zgodnie § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku, w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanej dalej: "z.t.p.") w uchwale powinny być zamieszczone jedynie przepisy prawne regulujące sprawy z zakresu przekazanego do objęcia tą uchwałą

W § 12 ust. 1 Regulaminu stwierdzono z kolei, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura. Zapis ten stanowi wprowadzenie normy prawnej z przepisu § 17 ust. 1 rozporządzenia stanowiącego, że odbiorą usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.

Zdaniem Prokuratora powtórzenie przepisów rangi rozporządzenia zawarte w akcie prawa miejscowego naruszają porządek prawny w stopniu istotnym. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co już wcześniej zostało przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W odniesieniu do § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, uzależniającego dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych od posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, Prokurator wskazał, iż stoi on w oczywistej sprzeczności z kompetencyjnym przepisem zawartym w art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w., który obliuguje radę gminy do określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a bezspornie kwestie własnościowe nie mieszczą się w określaniu warunków technicznych.

W § 15 ust. 2 Regulaminu wskazano, że poziom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w przyszłości wyznaczają wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, które dostępne są do wglądu w siedzibie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Unormowanie to istotnie narusza przepisy art. 19 i art. 21 u.z.z.w., gdyż treścią regulaminu nie może być określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń, została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 u.z.z.w., zaś art. 19 nie daje podstaw prawnych do wprowadzania tej kwestii do regulaminu.

Zdaniem Prokuratora stwierdzenie nieważności uchwały w części jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Jednocześnie wyeliminowanie wskazanego zapisu uchwały nie będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż może ona

w sposób prawidłowy nadał funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę organ, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o jej odrzucenie ewentualnie o jej oddalenie. W ocenie organu, zarzuty sformułowane w skardze nie zasługują na uwzględnienie. Podkreślił, że ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Dalej stwierdził, że zarzuty sformułowane w skardze nie potwierdzają dopuszczenia się przez Radę Miasta Katowice istotnego naruszenia prawa w opisanym powyżej rozumieniu, a więc takiego, które byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym i rodziło konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

W zakresie zarzutu dotyczącego zamieszczenia w § 6 i § 7 Regulaminu zapisów wskazujących, jakie elementy powinien określać wniosek organ podniósł, iż zapis ten nie stanowi naruszenia art.6 ust.2 u.z.z.w. i nie wykracza poza jedyny wymóg ustawy tj. pisemność wniosku. W istocie chodzi jedynie o usprawnienie kontaktów z petentami w zakresie obligatoryjnej formy pisemnej wniosku. Wniosek, który nie może być realizowany ze względu na jego niedostateczną treść będzie przez petenta uzupełniany w celu umożliwienia jego realizacji. Podkreślił, iż zaskarżone regulacje §6 i §7 Regulaminu znalazły się w nim wskutek opinii organu regulacyjnego. Postanowieniem z dnia 11 maja 2022r. znak sprawy; [...] Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., przedstawiając opinię do projektu regulaminu wskazał, że w rozdziale 3 "Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami" nie określono, jakie elementy powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy. Art. 19 ust. 5 u.z.z.w. dopuścił uregulowanie w regulaminie warunków i trybu zawierania umowy. Pojęcie "szczegółowe warunki i tryb zawierania umów" należy w ocenie organu regulacyjnego rozumieć, jako określenie warunków niezbędnych do zawarcia umowy, a więc takich, które muszą być spełnione, aby strony mogły skutecznie zawrzeć umowę. Te warunki wskazuje właśnie § 6 Regulaminu. Czym innym jest natomiast projektowanie warunków co do treści samej umowy. Organ podkreślił, że żaden przepis Regulaminu nie wskazuje, ani nie zawiera stwierdzeń, które upoważniałyby przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne do odrzucenia wniosku o zawarcie umowy nie spełniającego warunków określonych w § 6 i § 7. Stwierdził, że brak we wniosku o zawarcie umowy informacji określonych w § 6 i § 7 uniemożliwia sporządzenie dla przyszłego odbiorcy usług projektu umowy zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności nie dostarcza informacji niezbędnych do właściwego wykonania ciążących na przedsiębiorstwie obowiązków umożliwiających dokonanie właściwej taryfikacji świadczonych usług. Zatem ww. paragrafy Regulaminu nie stoją w sprzeczności z przepisami ustawy, wręcz przeciwnie warunkują kompletny przekaz dla mieszkańców Gminy informujący ich o potrzebie zgromadzenia danych, na podstawie których strony uregulują wzajemnie stosunek prawny. Rada Miasta nie wprowadziła w akcie prawa miejscowego dodatkowych elementów, od istnienia których uzależniałaby przyjęcie takiego wniosku do realizacji. Jednocześnie Rada Miasta nie zaniechała określenia w Regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami, do czego zobowiązywał ją art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w.

W zakresie drugiego i trzeciego zarzutu skargi dotyczących zapisów w §11 ust. 1 i § 12 ust.1 Regulaminu organ podniósł, że: uchwała winna stanowić kompletny zbiór zasad.. Mieszkaniec Katowic powinien móc znaleźć te zasady w jednym dokumencie. W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów innych aktów normatywnych dla zapewnienia czytelności przyjętych regulacji czy zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Naruszeniem prawa jest bez wątpienia takie stanowienie prawa miejscowego, które jest sprzeczne z normami ustawowymi i które może zostać uznane za istotne. Samo powtórzenie treści przepisu ustawowego nie jest naruszeniem prawa, o ile nie dochodzi przez nie do nadania mu innego znaczenia, niezgodnego z tym, jakie wynika z

ustawy w tym przypadku nie doszło do takiego naruszenia.

W ocenie organu Prokurator wadliwie odczytał zapis § 11 ust. 1 Regulaminu zarzucając organowi przekroczenie delegacji ustawowej. Organ przytoczył brzmienie wskazanego paragrafu stwierdzając, że zarzut ten jest chybiony.

Także zapis §12 Regulaminu nie narusza zasad i nie stanowi powtórzenia uregulowań ustawowych, gdyż § 17 ust. 1 rozporządzenia reguluje wyłącznie kwestię terminu regulowania zapłaty przez odbiorcę usług za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki. Natomiast Rada Miasta, zobligowana do ustalenia sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 3 u.z.z.w., prawidłowo wskazała i przyjęła, że podstawą rozliczenia z odbiorcami usług, a w szczególności ich obciążenia należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo jest faktura.

Zdaniem organu zastosowane w uchwale zaskarżone przepisy czynią uchwałę aktem prawnym czytelnym i zrozumiałym dla odbiorców, nie zostały w tym zakresie stworzone nowe normy prawne, wykraczające poza kompetencje organu. Regulacje §11 i §12 Regulaminu, mają wyłącznie charakter informacyjny i nie naruszają §135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016r., poz. 283) i nie stanowią powtórzeń przepisów ustawowych.

W zakresie czwartego i piątego zarzutu skargi dotyczących zapisów w §15 ust. 1 pkt 3 i § 15 ust.2 Regulaminu organ podniósł, że w Regulaminie wskazano warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodnokanalizacyjnych. Warunkiem bezwzględnym dostępu technicznego jest istnienie w danym miejscu sieci, do której przedsiębiorstwo musi posiadać tytuł prawny, aby mogło wydać warunki przyłączenia do sieci. Zaś budowa sieci wynika właśnie z wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. W świetle art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Uchwała nie zawiera więc przesłanek stanowiących przeszkodę w dostępie do usług wodociągowo - kanalizacyjnych, zaś art. 19 u.z.z.w. ustawy nie zabrania ustalania warunków technicznych dostępu do usług z uwzględnieniem zapisów art. 21 u.z.z.w. ustawy skoro ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne obowiązek opracowania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji. Obowiązek ten winien być spełniony nie tylko do urządzeń będących własnością przedsiębiorstwa, lecz także do urządzeń, z których przedsiębiorstwo korzysta na podstawie innych tytułów prawnych, przy czym uprawnienie przedsiębiorstwa do urządzeń może mieć charakter prawnorzeczowy, jak i charakter obligacyjny.

Zdaniem organu podjęta uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, a skarga Prokuratora jest niezasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 oraz pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2023 r. poz. 259; dalej: "p.p.s.a."). Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 p.p.s.a.)

Jak stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd, w razie uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że wydane zostały z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych kryteriów, Sąd uznał, że skarga jako uzasadniona, podlega uwzględnieniu co do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Katowice z dnia 27 października 2022 r., Nr LV/1169/22 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Katowice.

Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2020 r., poz. 2028- dalej "u.z.z.w."). Akt prawa miejscowego, to zgodnie z art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródło prawa powszechnie obowiązującego. To akt, który stanowi podustawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego; obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (lokalnie); jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw; jest stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej; został ogłoszony. Ponadto "samorządowy" akt prawa miejscowego musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe do jego wydania (szczegółowe lub generalne); adresatem kompetencji prawotwórczych są wspólnoty samorządowe; autorem aktu prawa miejscowego może być, co do zasady, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego; warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego stosowne ogłoszenie (w wojewódzkim dzienniku urzędowym i poprzez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu); jest wydawany zasadniczo w formie uchwały; podlega kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym (obecnie t.j Dz. U. z 2023 r., poz. 40- dalej "u.s.g."), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Ustanowienie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Wynika z powyższego, że organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia, które nie podlega ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 72).

Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostało umieszczone w art. 19 ust. 1 i 3 u.z.z.w. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., Regulamin, który uchwalany jest na podstawie upoważnienia ustawowego, powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne 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, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Wskazany katalog ma charakter wyczerpujący i zamknięty. Określając zakres zagadnień, które mają 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. Jednocześnie, wszelkie 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, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Tą samą wadą dotknięte są te przepisy prawa miejscowego, które wprowadzają odnośną materię wskazaną w art. 19 u.z.z.w., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu i powtarzają rozwiązania ustawowe lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

W realiach rozpoznawanej sprawy Prokurator zasadnie zarzucił, że zakwestionowane w skardze przepisy Regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa. Analizując zgodność z prawem zaskarżonego aktu, Sąd stwierdził istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 6, § 7, § 11 ust 1, § 12 ust. 1, § 15 ust 1 pkt 3 i 15 ust 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

W tym kontekście stwierdzić należy, że Sąd podziela w całości zarzuty sformułowane w skardze, że wymienione w niej przepisy Regulaminu bądź powielają w istocie zapisy ustawy/rozporządzenia § 12 ust. 1, bądź – jak w przypadku § 6, § 7, § 11 ust 1, § 15 ust 1 pkt 3 i 15 ust 2 konstytuują wobec odbiorców obowiązki dalej idące niż przewidziane ustawą. Zapisy te są nieuprawnione i jako stanowiące przekroczenie granic delegacji ustawowej muszą prowadzić do stwierdzenia nieważności.

Sąd w składzie orzekającym nie podziela stanowiska, że informacyjny cel przepisów regulaminu usprawiedliwia powtórzenia zapisów ustawowych. Odbiorca przepisów ustawy i regulaminu jest ten sam, zatem powielanie zapisów w dwóch aktach nie jest w żaden sposób uzasadnione.

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia prawa, w tym art. 19 ust. 5 u.z.z.w., Sąd uznał, że podniesione w skardze zarzuty zasługują na uwzględnienie. Przy czym należy

zauważyć, że sankcja nieważności aktu prawa miejscowego może zostać ograniczona do części tego aktu. Ograniczenie zastosowania sankcji nieważności do części aktu prawa miejscowego będzie uzasadnione w przypadku, gdy akt prawa miejscowego może być poprawnie stosowany, pomimo stwierdzenia nieważności tylko części jego przepisów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji