



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 września 2020 r.

Poz. 3651

WYROK NR II SA/RZ 1029/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 26 listopada 2019 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Paweł Zaborniak /spr./ WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 listopada 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 30 listopada 2018 r. nr II/9/2018 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl nad Sanem I. stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Uchwałą nr II/9/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. Rada Gminy Radomyśl nad Sanem uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl nad Sanem. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 – dalej: u.s.g.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 328 z późn. zm. – dalej zwana: ustawą). Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Stalowej Woli (dalej zwany: Prokuratorem), zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, polegające na zbyt ogólnikowym określeniu minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w § 3 ust. 2 i 3 uchwały, a także na przekroczeniu delegacji ustawowej przez upoważnienie przedsiębiorstwa w przypadku braku możliwości podłączenia nieruchomości do sieci, do poinformowania o tym osoby ubiegającej się o przyłączenie w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, ze wskazaniem przyczyn uniemożliwiających dokonanie przyłączenia w § 10 ust. 5 uchwały. Prokurator zarzucił uchwale również naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie konstytucyjnego systemu hierarchii źródeł prawa ze względu na sformułowanie w § 21 uchwały zapisu wskazującego na prymat zapisów regulaminowych nad ustawą. Wobec tak postawionych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jej § 3 ust. 2 i 3, § 10 ust. 5 oraz § 21. W uzasadnieniu skargi Prokurator podkreślił na wstępie, że ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów 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. Prokurator przypomniał, że Organ uchwalający akt prawa miejscowego związany jest zasadami i regułami techniki prawodawczej, ujętymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), natomiast zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI z wyjątkiem § 142, dziale II oraz w dziale I rozdziału 2-7, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Następnie Prokurator przytoczył brzmienie przepisów art. 19 ust. 1, ust. 2 pkt 1, ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i w kontekście tych przepisów wskazał, że "minimalne ciśnienie wody" mieści się w zakresie pojęcia

"minimalny poziom usług". Jest ono bowiem warunkiem realizacji przewidzianego ustawą obowiązku dostarczenia wody w odpowiedniej ilości. W myśl zaś art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy "minimalne ciśnienie wody" jako wchodzące w zakres minimalnego poziomu usług powinno być określone w regulaminie. W ocenie Prokuratora w tej sytuacji koniecznym jest zapis regulaminu, z którego będzie wynikał obowiązek dostarczania wody pod odpowiednim ciśnieniem, przy czym nie chodzi tu o ustalenie szczegółowych parametrów technicznych. Tymczasem zapisy § 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały nie konkretyzują w sposób należyty poziomu usług stosownie do w/w przepisu. Prokurator zauważył, że wprowadzie wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 ustawy, zaś ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług określa umowa (art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy), to jednak żaden z tych zapisów nie zwalnia rady gminy z wyrażonego konkretnymi danymi określenia obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług. Odnosząc się do § 10 ust. 5 uchwały, Prokurator wskazał, że regulacja ta w części powiela, a w części modyfikuje treść art. 15 ust. 4 ustawy. Prokurator zaznaczył, że ustawodawca nie upoważnił Rady, aby w przepisach regulaminu wskazywać okoliczności w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci. Obowiązek przyłączenia do sieci wynika bowiem wprost z art. 15 ust. 4 ustawy. Przedsiębiorstwo ma wyłącznie uprawnienie do wydawania warunków technicznych, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć ustaleniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedynie uprawnienia przedsiębiorstwa. Rada Gminy nie ma zatem kompetencji do określenia jakichkolwiek przesłanek negatywnych odmowy przyłączenia do sieci. Końcowo Prokurator podniósł, że zapis § 21 uchwały narusza art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie konstytucyjnego systemu hierarchii źródeł prawa. Zapis ten stanowi bowiem, że w sprawach nieobjętych regulaminem, obowiązują przepisy ustawy, wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie, gdy tymczasem z Konstytucji wynika, że akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń, co tym samym narusza zasadę hierarchiczności aktów prawnych. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie w części. Uzasadniając powyższe wskazała, że uznaje za zasadny zarzut odnośnie zbyt ogólnikowego określenia minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków w § 3 ust. 2 i 3 uchwały. Jak wyjaśnił Organ, w ustawie brak jest definicji minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 1). Jednocześnie orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazuje, że Rada Gminy ustalając w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków minimalny poziom usług powinna zawrzeć zapis "minimalne ciśnienie wody". Sądy stoją na stanowisku, iż określenie to jest obligatoryjnym elementem takiej uchwały. Organ przychylił się do tej argumentacji i w tym zakresie uznał skargę. Natomiast zdaniem Organu nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora odnośnie przekroczenia przez Radę delegacji ustawowej. Rada Gminy podniosła, że wbrew twierdzeniom Prokuratora regulamin nie określa negatywnych przesłanek przyłączenia do sieci, tylko mówi o informowaniu osób ubiegających się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Informowanie o braku możliwości przyłączenia, a określenie negatywnych przesłanek nie są pojęciami tożsamymi, lecz są to dwa różne zagadnienia. Organ zaznaczył również, że zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy, regulamin powinien regulować kwestie określone w pkt 1-9 oraz może zawierać inne zapisy odnoszące się do praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorców usług. W ocenie Organu zapis dotyczący informowania o braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci mieści się zatem w dyspozycji art. 19 ust. 5 ustawy. Odnośnie ostatniego ze stawianych Organowi zarzutów wyjaśniono, że w regulaminie określono w jakim akcie prawnym można znaleźć pozostałe regulacje dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków nieuregulowane w regulaminie. Zdaniem Gminy zapis zawarty w § 21 stanowi informację i w żaden sposób nie narusza hierarchii źródeł prawa, dlatego zarzut ten należy uznać za nieuzasadniony. Wojewódzki Sąd Administracyjny, zważył co następuje: Skarga została uwzględniona w części, bowiem jej zarzuty okazały się uzasadnione. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na uchwałę,

o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w/w ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Zaznaczyć należy, iż przedmiotem swej skargi Prokurator uczynił niektóre z przepisów wyrażonych w uchwale Rady Gminy w Radomyślu nad Sanem podjętej w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Radomyśl nad Sanem Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wyrażnym zakresem skargi objęto niektóre z postanowień zawartych w treści uchwały Rady. Na podstawie przekazanych akt Sąd ustalił, że uchwałą o Nr II/9/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. Rada Gminy w Radomyślu nad Sanem uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (zwana dalej Regulaminem). W podstawach prawnych w/w aktu podano m.in. art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 z późn. zm., zwana dalej u.z.w.ś.). W myśl wyrażonych w tym przepisie postanowień, rada gminy na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (art. 19 ust. 1 u.z.w.ś.). Istotne znaczenie w sprawie ogrywa art. 19 ust. 5 u.z.w.ś. który wiąże organ stanowiący gminy, co do obligatoryjnych elementów treści regulaminu. Otóż w myśl tej regulacji, 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 (art. 19 ust. 5 u.z.w.ś.). Ustawodawca w sposób jednoznaczny przesądził, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a uchwała go rada gminy (art. 19 ust. 3 i 4 u.z.w.ś.). Sposób wykładni i stosowania przez rady gmin powołanych ustępów art. 19 u.z.w.ś. stanowi przedmiot licznych orzeczeń sądowych. Autorzy komentarza do u.z.w.ś. na podstawie analizy wyroków sądów administracyjnych wskazują na powtarzające się problemy, które sprowadzają do czterech grup zagadnień: a) niewyczerpania delegacji ustawowej (w tym odesłania do regulacji umownych), b) modyfikacji rozwiązań ustawowych (w tym poprzez subdelegacje do aktów indywidualnych), c) innych form przekroczenia granic upoważnienia niż modyfikacje, d) powielania przepisów ustawy (zob. Jerzy Rotko Jerzy. Art. 19. {w.:} Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz. ABC, 2011 r.). Prokurator przedmiotem swej skargi uczynił ściśle określone jednostki redakcyjne § 3 w/w Regulaminu. Zakwestionowany przepis znajduje się w Rozdziale II Regulaminu o tytule "Minimalny poziom świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody". Przepis wyrażony w § 3 został w całości poświęcony kwestii dostarczania wody, natomiast kolejny § 4 przyjmowaniu ścieków. Sąd stwierdza, że zaskarżony § 3 Regulaminu zawiera jednostki redakcyjne

w postaci punktów nie zaś ustępów, jak określił to błędnie skarżący Prokurator, o czym świadczy zawarte w nim wyliczenie obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. Nie ulega wątpliwości, iż powyższy przepis zawiera jedno zdanie, w którym prawodawca lokalny wymienił cztery obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego z zakresu świadczenia usług zbiorowego dostarczania wody. Zdaniem Prokuratora zapisy § 3 pkt 2 i 3 Regulaminu nie konkretyzują poziomu usług dostarczania wody, stosownie do treści art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.w.ś. Podkreśla się w skardze, iż obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody pod odpowiednim ciśnieniem nakłada na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustawodawca w treści art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę. Zdaniem skarżącego, minimalne ciśnienie wody mieści się w zakresie pojęcia minimalny poziom usług. W powyższym zakresie Prokurator zarzuca Radzie zaniechanie prawodawcze polegające na niepełnym uregulowaniu materii przekazanej temu organowi do unormowania. Zaniechanie prawodawcze polega na pominięciu w akcie prawa miejscowego – wbrew prawnemu obowiązkowi wynikającemu z normy kompetencji prawotwórczej – niektórych spośród wymaganych przez prawo elementów bądź też na wprowadzeniu przez ten akt, mimo istnienia w tym zakresie odmiennego obowiązku, unormowania niepełnego, fragmentarycznego, niekompletnego pod względem podmiotowym lub przedmiotowym (zob. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego), Gdańsk 2008 r., s. 198). Należy zgodzić się ze skarżącym, że zakwestionowana regulacja nie realizuje w sposób oczekiwany zapisów art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy. Przepis ten stanowi: Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., o sygn. II SA/Sz 300/18, LEX, w którym przekonująco wyłożono, że ustawodawca 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 stanowiącego Regulaminu winny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. Zasadne jest twierdzenie, iż 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, LEX). Jednocześnie zaniechania prawodawczego polegającego na niewypełnieniu art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.w.ś., nie sanuje to, że wymagania dotyczące jakości i ciśnienia 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, LEX). Tymczasem w całym skontrolowanym przez WSA § 3 Regulaminu, nie wyrażono tych koniecznych z punktu widzenia minimalnego poziomu usług zbiorowego dostarczania wody parametrów, a dotyczących minimalnego ciśnienia dostarczanej wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz jej jakości. Nie budzi wątpliwości Sądu, iż żaden z punktów § 3 Regulaminu nie realizuje tych wytycznych, jakie wynikają dla rady gminy z art. 19 ust. 5 pkt. 1 ustawy. Wynika z nich tylko, że przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne ma dostarczyć wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi w wymaganej ilości, bez wyraźnego ustalenia tej ilości (pkt 1), zapewnić ciągłość dostaw wody, także bez sprecyzowania jej ilości (pkt 2), jak również zapewnić dostawy wody pod odpowiednim ciśnieniem bez dookreślenia, że powinno być to ciśnienie minimalne (pkt 3). Natomiast § 3 pkt 4 Regulaminu, podobnie jak wcześniej przytoczone punkty, nie zawiera wiążących dyrektyw o wymaganym przez prawodawcę lokalnego poziomie jakości dostarczanej wody. Zatem przepis § 3 Regulaminu zgodnie z zarzutami Prokuratorskiej skargi nie wypełnia delegacji ustawowej wyrażonej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę, co oczywiście stanowi istotne naruszenie w/w regulacji ustawowej. Zgodzić się należy, iż art. 19 ust. 5 ust. 1 w/w ustawy pozostaje w funkcjonalnym związku z art. 5 ust. 1, 1a i 1b u.z.w.ś. Sąd zauważa, iż Rada w odpowiedzi na skargę uznała argumentację Prokuratora, dotyczącą § 3 Regulaminu. Sąd nie podzielił skargi Prokuratora w tej części, która zarzuca istotne naruszenie prawa treścią § 10 ust. 5 Regulaminu. W myśl tej regulacji w razie braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, informuje na piśmie o tym fakcie osobę ubiegającą się o przyłączenie, wskazując przyczyny, które uniemożliwiają przyłączenie. Wbrew twierdzeniom skargi kwestionowany przepis nie wskazuje okoliczności w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci. Przepis powyższy ma charakter przepisu proceduralnego,

który w żadnym razie nie dookreśla ustawowych powodów odmowy przyłączenia do sieci. Sąd zauważa, iż w świetle art. 15 w ust. 4 u.z.w.ś. przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci, jeżeli nie zostały spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz, jeżeli nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Pismo przedsiębiorstwa, o którym mowa w § 10 ust. 5 Regulaminu ma na celu poinformowanie o tych przyczynach, a powinno ono zostać sporządzone i dostarczone wnioskodawcy w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez przedsiębiorstwo wniosku o przyłączenie. Tego rodzaju regulacja wydaje się być pożądana z punktu widzenia interesu potencjalnego usługobiorcy, gdyż wyraźne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odmowy przyłączenia do sieci pozwoli mu na skierowanie konkretnych zarzutów przeciwko tej odmowie i zainicjowanie sporu przed organem regulacyjnym, a więc dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Ponieważ § 10 ust. 5 Regulaminu nie narusza w sposób istotny przepisów ustawy, w tym nie określa okoliczności, w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, to Sąd nie dostrzegł uzasadnionych motywów pozwalających na uwzględnienie skargi w części dotyczącej tej regulacji. Skarżący Prokurator zakwestionował także § 21 Regulaminu, który stanowi, że w sprawach nieobjętych niniejszym Regulaminem obowiązują przepisy ustawy, wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Ten paragraf Regulaminu jest jedynym w rozdziale o tytule Przepisy końcowe. Zdaniem Sądu, tego rodzaju wskazanie nie narusza zasady hierarchiczności aktów prawnych bowiem nie wynika z niego, że w zakresie unormowanym w Regulaminie przepisy ustawy jak i rozporządzeń wydanych na jej podstawie nie mają zastosowania. Innymi słowy, powołany przepis nie decyduje swym brzmieniem o tym, że w określonych granicach adresaci Regulaminu nie muszą stosować się do zapisów u.z.w.ś. Dlatego też nie jest słuszny zarzut podnoszący istotne naruszenie przez powyższy przepis art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez nadanie przepisom Regulaminu zwiększonej mocy prawnej w stosunku do aktów normatywnych wyższego rzędu. Zasadnie podnosi się w odpowiedzi na skargę, że kwestionowany przepis Regulaminu ma charakter wyłącznie informacyjny dla potencjalnych adresatów tego aktu. Reasumując, § 21 Regulaminu nie narusza przywołanych w skardze przepisów w sposób istotny. Wobec tych ustaleń Sądowej kontroli konieczne okazało się częściowe uwzględnienie skargi Prokuratora, co nastąpiło na podstawie art. 134 i art. 147 § 1 P.p.s.a. Natomiast w celu oddalenia skargi w pozostałej części, Sąd zastosował art. 151 P.p.s.a.