



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 19 listopada 2021 r.

Poz. 3852

WYROK NR II SA/RZ 961/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 września 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ Sędziowie WSA Maciej Kobak AWSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 września 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu na uchwałę Rady Gminy Jarosław z dnia 28 marca 2006 r. nr I/03/06 w przedmiocie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu, dalej "skarżący", jest uchwała Rady Gminy Jarosław, dalej "Rada Gminy", z 28 marca 2006 r. nr I/03/06, w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 21 kwietnia 2006 r., nr 37, poz. 674), dalej "regulamin". Skarżący w skardze na ww. uchwałę wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., dalej "usg") w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747 ze zm., dalej "uzzw") poprzez: - niewypełnienie delegacji ustawowej i nieokreślenie wbrew treści 19 ust. 2 pkt 1 uzzw w § 5 pkt 1-3 minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków i odwołanie się w tym zakresie do ogólnikowych stwierdzeń, podczas gdy pojęcie "minimalnego poziomu usług", o którym mowa w treści art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw oznacza konkretne parametry tych usług, zatem ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody, - wprowadzenie w § 2 regulaminu definicji legalnej takich pojęć jak: osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, wodomierz, dodatkowy wodomierz, okres obrachunkowy, cennik usług dodatkowych, pomimo braku delegacji ustawowej do wprowadzenia definicji legalnej pojęć użytych w regulaminie, - uregulowanie w § 6 ust. 7 uchwały obowiązku umożliwienia osobom reprezentującym przedsiębiorstwo wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń w celach określonych przepisami ustawy oraz niniejszego regulaminu, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 7 uzzw, - uregulowanie w § 13 aktu prawa miejscowego regulacji dotyczących rozwiązania umowy, wygaśnięcia umowy podczas gdy delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust 2 pkt 2 uzzw obejmowała jedynie upoważnienie dla Rady Gminy do określenia warunków zawierania umowy z odbiorcami usług, - nałożenie w § 6 zaskarżonego regulaminu szeregu obowiązków na odbiorcę usług bez umocowania ustawowego, tj. w pkt 9 informowania przedsiębiorstwa o zmianach stanu prawnego nieruchomości, w pkt 10 informowania przedsiębiorstwa o wszelkich zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej mogących mieć wpływ na działanie sieci, w pkt 11 udostępnienia przedsiębiorstwu nieodpłatnie miejsca na elewacji lub ogrodzeniu nieruchomości odbiorcy, celem umieszczenia tabliczek z oznakowaniem armatury wodociągowej, w pkt 12 lokalizowania budynków i budowli oraz nasadzenia drzew i krzewów poza pasem o szerokości trzech metrów przebiegającym wzdłuż sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i jednocześnie godzi w prawo własności

odbiorców usług, - ustanowienie w § 21 ust. 1 wymogu wystąpienia z wnioskiem o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej przez osobę posiadającą tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci, co jawi się jako sprzeczne z art. 6 ust. 4 uzzw, - wprowadzenie w § 22 ust. 2 regulaminu obowiązku dołączenia do wniosku o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek oraz mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości, o której mowa w pkt 1, względem istniejących sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, co jawi się jako sprzeczne z art. 6 ust. 4 uzzw. Uchwała ta weszła w życie z dniem 6 maja 2006 r. i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podkarpackiego ani przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei z art. 94 Konstytucji RP wynika, iż podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, nie może tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą przy tym regulować materii ustawowych i nie mogą wykroczyć poza unormowania ustawowe. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie spornego regulaminu znajdowało się w art. 19 ust. 2 uzzw 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) szczegółowe 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) 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. Tymczasem analiza legalności zaskarżonego w niniejszej sprawie regulaminu potwierdziła, że doszło do istotnego naruszenia prawa poprzez brak zawarcia w uchwale regulacji, które winny stanowić kompleksowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 19 uzzw oraz szereg innych naruszeń prawa. Ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej w art. 19 uzzw 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. Powyższa regulacja ustawowa nie pozostawia zatem radzie gminy możliwości dokonania własnej oceny, które kwestie ze wskazanego w tym przepisie (jego poszczególnych punktach) zakresu przedmiotowego należy określić i ująć w regulaminie, a które można pominąć. Obowiązkiem rady gminy jest respektowanie pełnego zakresu przedmiotowego wyznaczonego treścią art. 19 ust. 2 pkt 1-9 uzzw. Pominięcie któregośkolwiek z obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Skoro zatem ustawodawca w art. 19 ust. 2 uzzw wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, to pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa. Mając na uwadze powyższe organ wskazał, że zaskarżona uchwała nie określa minimalnego poziomu jakościowego dostarczanej wody. W § 5 zaskarżonej uchwały odwołano się do tak ogólnikowych stwierdzeń jak obowiązek zapewnienia przez Przedsiębiorstwo wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zapewnienia ciśnienia wody wynikającego z warunków technicznych przyłączenia. Tymczasem odpowiednie regulacje regulaminu powinny zobowiązywać przedsiębiorstwo do zapewnienia usługobiorcom minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody oraz określać minimalne wymagania dotyczące jakości dostarczanej wody. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że pod ustawowym pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość. W § 2 pkt 4, 8, 9, 10, 11 wprowadzono własne definicje legalne takich pojęć jak: "wodomierz", "dodatkowy wodomierz", "okres obrachunkowy", cennik usług dodatkowych, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Tymi pojęciami posługuje się ustawa, jednakże ich nie definiuje. Oceniając legalność tego typu zabiegów normatywnych zaakcentować należy, iż akt prawa miejscowego nie ma (co do zasady) charakteru samoistnego źródła prawa,

lecz (podobnie jak rozporządzenie) wydawany jest wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, stanowiąc tym samym swoiste "przedłużenie" ustawy i wkomponowanie jej zapisów w lokalne uwarunkowania prawne i faktyczne. Powyższe oznacza zaś, iż Rada Gminy nie może w akcie prawa miejscowego tworzyć własnych definicji legalnych, jeżeli wprost nie została do tego upoważniona w delegacji ustawowej. Tworzenie takich definicji sprawia wszak, iż dochodzi do zaburzenia wspomnianej wyżej funkcjonalnej więzi między ustawą, a aktem podustawowym. Akt ten zaczyna bowiem pełnić samodzielną funkcję, poprzez tworzenie obcych ustawie instytucji prawnych, narzucających sposób interpretacji jej zapisów. Stworzone przez Radę definicje legalne tych pojęć nie mają zatem żadnego zakotwiczenia w ustawie. Co zaś się tyczy pojęcia "wodomierza" oraz "wodomierza dodatkowego", to wprowadzie pojęcia te występują w uzzw, ale nie w postaci definicji legalnej zakresowej. Niedopuszczalność nadawania tym terminom statusu definicji wynika zatem nie tylko z argumentów wyżej podnoszonych, ale nadto wprost z zakazu zawartego w § 149 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym: W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Do istotnego naruszenia prawa w skarżonej uchwale, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 40 usg w związku z art. 19 ust. 2 uzzw doszło poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 6 pkt 7 uchwały obowiązku umożliwienia osobom reprezentującym przedsiębiorstwo wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń w celach określonych przepisami ustawy oraz niniejszego regulaminu, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art 7 uzzw. Rada Gminy pominęła w nim (kluczowe z punktu widzenia ustawy) wymogi formalne, które legalizują ingerencję pracowników przedsiębiorstwa w cudzą własność. Wymogami tymi jest zaś okazanie legitymacji służbowej oraz pisemnego upoważnienia. Brak zastrzeżenia powyższych wymogów w regulaminie jest o tyle istotnym uchybieniem, jeżeli wziąć pod uwagę, że nie posiadanie przez pracownika np. pisemnego upoważnienia do kontroli, połączone z wejściem bez zgody Odbiorcy usług do jego obiektu, może skutkować odpowiedzialnością karną pracownika przedsiębiorstwa z art. 193 kk (naruszenie miru domowego). Z obrazą prawa uchwalono również § 13 Regulaminu, który przewiduje sytuacje w jakich dopuszczalne jest rozwiązanie umowy. Delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący wyłącznie do unormowania szczegółowych warunków i trybu "zawierania" umów z odbiorcami usług. Nie obejmuje ona zatem uprawnienia do regulowania kwestii dotyczących rozwiązania, czy wygaśnięcia umowy. Przedmiotem zakwestionowania należy także uczynić nałożenie w § 6 zaskarżonego regulaminu szeregu obowiązków na odbiorcę usług bez umocowania ustawowego, tj. w pkt 9 informowania przedsiębiorstwa o zmianach stanu prawnego nieruchomości, w pkt 10 informowania przedsiębiorstwa o wszelkich zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej mogących mieć wpływ na działanie sieci, w pkt 11 udostępnienia przedsiębiorstwu nieodpłatnie miejsca na elewacji lub ogrodzeniu nieruchomości odbiorcy, celem umieszczenia tabliczek z oznakowaniem armatury wodociągowej, w pkt 12 lokalizowania budynków i budowli oraz nasadzenia drzew i krzewów poza pasem o szerokości trzech metrów przebiegającym wzdłuż sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Powyższe przepisy aktu prawa miejscowego ingerują w treść prawa własności, poprzez ograniczenie swobody w korzystaniu z nieruchomości, gdy tymczasem delegacja ustawowa zawarta w art. 19 uzzw nie obejmowała uprawnienia do wprowadzania ograniczeń w prawo własności, tym bardziej, że zasady usytuowania budynków normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm., dalej "Pb") oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Ponadto regulowanie obowiązków odbiorcy usług powinno nastąpić w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, a nie w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 6 ust. 3 pkt 3 uzzw - to umowa reguluje w szczególności "prawa i obowiązki stron". Sprzeczna z prawem jest także treść § 21 ust. 1 zaskarżonej uchwały, o brzmieniu: Z wnioskiem o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci. Uzyskanie warunków przyłączenia do sieci jest pierwszym etapem postępowania w procedurze zawarcia umowy o dostarczanie wody lub odprowadzenie ścieków (kolejnym jest bowiem techniczne wykonanie przyłącza, następnie jego połączenie z siecią wodociągową lub kanalizacyjną oraz finalnie - złożenie wniosku o zawarcie umowy i zawarcie takiej umowy). W art. 6 ust. 4 uzzw jasno wskazuje się, iż umowa o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków może być zawarta zarówno z osobą posiadającą tytuł prawny do nieruchomości, jak i z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca nie czyni w tym zakresie żadnego rozróżnienia w prawach tych osób do zawarcia umowy, a w szczególności nie stawia osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, obowiązku uzyskania zgody przedsiębiorstwa na zawarcie umowy. Skoro

zatem te podmioty na równych prawach mogą zawrzeć umowę o świadczenie usług, to brak jest podstaw do dyskryminowania któregoś z nich na etapie poprzedzającym zawarcie umowy, a więc etapie uzyskiwania warunków przyłączenia do sieci. Pozostawienie w mocy kwestionowanego zapisu pozwoliłoby zatem bezprawnie uchylać się przedsiębiorstwu od obowiązku zawarcia umowy z osobami korzystającymi z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym poprzez odmowę wydawania im warunków przyłączenia do sieci (osoby te nie miałyby warunków - nie mogłyby wykonać przyłącza - nie mogłyby wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy). Uwagi powyższe są aktualne w zakresie stwierdzenia sprzeczności z obowiązującym prawem § 22. ust. 1 i 2 regulaminu, który wymienia dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku, o którym mowa w ust. 1: 1) dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, 2) mapę sytuacyjną, określającą usytuowanie nieruchomości, o której mowa w pkt 1, względem istniejących sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Obowiązek załączenia do wniosku mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości wnioskującego wobec położenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 19 ust 2 uzzw, a nadto sprzeczne jest z przepisami rangi ustawowej. W myśl przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, budowa przyłącza wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - art. 29a ust. 1 tej ustawy. Wobec tego przewidziany w zacytowanym wyżej przepisie regulaminu obowiązek przedłożenia przez osobę ubiegającą się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci, innych dokumentów niż wymagane w przepisach rangi ustawowej w tym w przepisach ww. ustawy, nie znajduje uzasadnienia. W orzecznictwie podkreśla się, że niewyczerpanie przez Radę Gminy pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem. Skala stwierdzonych w kwestionowanym akcie prawa miejscowego powyższych dwóch klas uchybień prawotwórczych, doprowadziła w konsekwencji do sytuacji, w której konieczne jest żądanie stwierdzenia nieważności w całości skarżonego regulaminu. Pozostała treść normatywna stała się bowiem niespójna, a przede wszystkim nie wyczerpuje minimum prawodawczego wskazanego w delegacji ustawowej z art. 19 ust. 2 uzzw. Rada Gminy, reprezentowana przez Antoniego Gwoźdźcia - Przewodniczącego Rady Gminy w odpowiedzi na skargę uwzględniając w całości zawarte w niej zarzuty i wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania, przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela zaskarżonego organu lub jego pełnomocnika. Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż argumenty skarżącego są słuszne i zasadne. Zaskarżony akt prawa miejscowego podjęty został w 2006 r., przy pełnej akceptacji organu nadzoru, czyli Wojewody Podkarpackiego oraz przy słabo rozwiniętej, w porównaniu to stanu obecnego judykatury sądowo - administracyjnej. Organ nie neguje słuszności i zasadności wniesionej skargi, a jedynie wskazuje, iż samodzielnie rozpoczął procedurę naprawczą mającą na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego aktu prawa miejscowego i podjęcie nowej uchwały w zakresie zgodnym z przepisami aktualnie obowiązującego prawa oraz zgodnie z uwagami skarżącego. Podjęcie wyżej wskazanych czynności celem wyeliminowania stwierdzonych błędów nastąpiło na sesji Rady Gminy w dniu 8 czerwca 2021 r. Na podstawie art. 19 ust. 1 uzzw przyjęty został projekt regulaminu, który niezwłocznie zostanie przekazany do zaopiniowania organowi regulacyjnemu tj. Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wody Polskie. Odnosząc się do podniesionych przez skarżącego zarzutów organ podniósł, że wprowadzenia w regulaminie definicji nie objętych regulacją ustawową miało na celu jedynie wprowadzenie rozwiązań pozwalających na precyzyjny pomiar emisji ścieków celem naliczenia adekwatnej i właściwej opłaty odbiorcy. W ocenie organu powyższe nie było przekroczeniem delegacji ustawowej, a jedynie rozwinięciem i doprecyzowaniem postanowień ustawowych, analogicznie jak w przypadku aktów wykonawczych ustaw, tj.: rozporządzeń. Bezsprzecznie przedmiotowe postanowienia regulaminu rozwijały regulacje ustawowe o szczególne unormowania nieuregulowane w ustawie, ale zgodne z jej celem, czyli np. naliczenie opłat wyższych aniżeli faktycznie odprowadzonych ścieków. Wniosek o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci ma charakter czysto informacyjny, wyraża jedynie wolę i zainteresowanie odbiorcy w zakresie zawarcia umowy, którą to w konsekwencji regulują już podmioty samodzielnie. Niemniej jednak sam wniosek nie stanowi warunku zawarcia umowy, a jedynie wyraża inicjatywę podmiotu jednocześnie dostarczając informacji niezbędnych do właściwego wykonania ciążących na niej zobowiązań jak również informacji umożliwiających dokonanie właściwej taryfikacji świadczonych usług. W zakresie zarzutu, że o przyłączanie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wystąpić może osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości przyłączanej, przepis ten nie dotyczy zawierania umów z osobami, o których mowa w art. 6 ust. 4 uzzw, lecz dotyczy budowy nowego przyłącza (obowiązek dokonania tej regulacji wynika z art. 19 ust. 5 pkt 4, a nie z art. 19 ust. 5 pkt 2 tej uzzw), a więc procesu budowlanego, który ze swej istoty

obwarowany jest koniecznością dopełnienia formalności, również wynikających z przepisów Pb w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie przedmiotowego regulaminu. Jednym z formalnych warunków wykonania (budowy) przyłącza było dokonanie zgłoszenia w organie administracji architektoniczno-budowlanej, a w ramach zgłoszenia złożenie oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast osoba zajmująca nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym może jak najbardziej zawrzeć umowę o dostawę wody, ale wyłącznie w przypadku, gdy nieruchomość ta jest już wyposażona w przyłącze wodociągowe oraz kanalizacyjne i nie wymagana jest jego budowa. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GI 150/13, akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, nie może regulować sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń między przedsiębiorstwem a odbiorcą usługi, a także okresu obowiązywania umowy i warunków wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia oraz formy zmiany umowy. Tego rodzaju materia nie podpada pod zakres regulaminu wynikający z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 uzw. Sąd zwrócił także uwagę na fakt, że pod pojęciem warunków przyłączenia do sieci i technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, nie mieści się określenie wzoru warunków o przyłączenie do sieci i wykonanie przyłącza ani upoważnienie przedsiębiorstwa do pobierania opłat za czynności z tego tytułu. Z kolei w wyroku WSA w Poznaniu w wyroku z 12 września 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 592/18 mowa jest o swobodzie stron umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej i regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Z jego treści wynika, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było bowiem pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad zawartych w ustawie. Oznacza to, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego (art. 353(1) Kodeksu cywilnego - zasada swobody umów). Bezsprzecznie jednak organ określając w regulaminie obowiązki dla odbiorców wskazał jedynie wskazówki mające swoje odzwierciedlenie w ewentualnie zawieranej umowie. Zdaniem organu postanowienia nie przekroczyły delegacji ustawowych określonych w art. 6 uzw. Natomiast zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego w odniesieniu do uregulowania kwestii wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy ograniczenia miał na celu jedynie ważne powody, w szczególności uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego czy też potrzebami przeciwpożarowymi bądź przyczynami technicznymi uznać należy za zgodny w zakresie, w jakim chroni on wartości wyższe, nadrzędne wartości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Jednym z przedmiotów kontroli sądowej mogą być akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, o czym stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy przysługuje gminie na podstawie upoważnień ustawowych, a to w myśl art. 40 ust. 1 u.s.g. I tak, w art. 19 ust. 1 u.z.z.w. ustawodawca upoważnił radę gminy, aby po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W przepisie tym prawodawca przesądził równocześnie wyraźnie, że regulamin taki jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uzupełnieniem tej zasady w przypadku aktów prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji RP, według którego, akty takie ustanawiają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Obowiązują one na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania określa ustawa. Sądowa kontrola takich aktów odbywa się z punktu widzenia zgodności z prawem, do czego obliguje brzmienie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., po. 2167 ze zm.). Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego następuje poprzez stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części albo stwierdzenie, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Rodzaje naruszeń prawa, których może się dopuścić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego są dwójakiego rodzaju tj. albo są to naruszenia istotne albo nieistotne, a przesądza o tym treść art. 91 u.s.g. Przy czym, mając na uwadze treść art. 91 ust. 4 u.s.g., tylko te pierwsze naruszenia, a zatem o istotnym charakterze mogą stanowić podstawę stwierdzenia nieważności. Podkreślenia wymaga, że prawodawca nie zdefiniował obu rodzajów naruszeń, dlatego to rolą sądu orzekającego w konkretnej sprawie jest zdecydowanie do jakiej kategorii należy zaliczyć określone uchybienie regulacjom prawnym. W nauce prawa, jak też w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że o istotnym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy doszło do naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania

uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał [Knysiak-Sudyka Hanna, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo, wyd. IV, opubl.: WKP 2018, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 17.02.2016 r., II FSK 3595/13]. Z kolei kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie prawa należy więc uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy [tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 13.04.2006 r., II SA/Sz 1174/05]. Podkreślić trzeba również, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna także wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana już po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zatem zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę [por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.09.1994 r. W 5/94, wyrok NSA z 4.03.2005 r., OSK 1290/04, z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06]. W tym miejscu, w świetle tego, co wyżej przedstawiono, jako bezpodstawny należy uznać wniosek organu o umorzenie postępowania z uwagi na uchylenie skarżonej uchwały i podjęcie nowej, o treści uwzględniającej uwagi Prokuratora. Jest to związane z tym, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności następują od daty jej podjęcia (ex tunc) i są dalej idące niż uchylenie uchwały, które z kolei wywiera skutki od daty takiego uchylenia (ex nunc). Istotą sądowej kontroli jest zaś ocena legalności zaskarżonego aktu wedle stanu faktycznego i prawnego z daty jego podjęcia. Dlatego też Sąd dokonał oceny skarżonej uchwały co do meritum. Uznając za dopuszczalną skargę wniesioną przez Prokuratora, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, stwierdzając zasadność skargi. W postępowaniu niniejszym Sąd kontrolował zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w Jarosławiu z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jarosław. Jak stanowi art. 19 ust. 1 u.z.z.w., uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, którego istotne elementy określone zostały przykładowo w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały, regulamin 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) szczegółowe 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) 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. Brzmienie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wskazuje, że katalog praw i obowiązków przedsiębiorstwa, który ma zostać określony w regulaminie, to katalog otwarty, ale zawarte w tym przepisie punkty od 1 do 9 wyznaczają minimalny, obligatoryjny zakres regulaminu. Pominięcie w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. i stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok WSA w Opolu z 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 344/07, publ. Lex nr 419013, wyrok WSA w Krakowie z 4 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 136/19, publ. Lex nr 2697393). Za wadliwą należy uznać bowiem nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06, publ. Lex nr 340155). Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. W ocenie Sądu w przedmiotowym Regulaminie Rada Gminy nie uregulowała minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wprawdzie w uchwale znajduje się Rozdział II, obejmujący w § 5 pkt 1, 2, 3 regulację wynikającą z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., ale wypełnienie tej delegacji ustawowej nastąpiło jedynie formalnie. W rzeczywistości w tym rozdziale brak jest dokładnego uregulowania minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody i ilości odprowadzanych

ścieków oraz wymagań dotyczących jakości dostarczanej wody. Odesłanie w tym zakresie do postanowień umów zawieranych z odbiorcą usług (§ 4 Regulaminu) i zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (§ 5 pkt 6 Regulaminu) nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Szczecinie z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 308/18, publ. Lex nr 2531254). W konsekwencji brak pełnego, dokładnego uregulowania kwestii obowiązkowej, wynikającej z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., stanowi o istotnym naruszeniu tego przepisu, skutkującym stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Sąd w całości podziela stanowisko skarżącego, który zakwestionował wprowadzenie w § 2 pkt 4, 8, 9, 10, 11 Regulaminu definicji legalnej takich pojęć jak: osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, wodomierz, dodatkowy wodomierz, okres obrachunkowy, cennik usług dodatkowych, pomimo braku delegacji ustawowej do wprowadzenia definicji legalnej pojęć użytych w regulaminie. Tymi pojęciami posługuje się ustawa, jednakże ich nie definiuje. Oceniając legalność tego typu zabiegów normatywnych zaakcentować należy, iż akt prawa miejscowego nie ma (co do zasady) charakteru samoistnego źródła prawa, lecz (podobnie jak rozporządzenie) wydawany jest wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, stanowiąc tym samym swoiste "przedłużenie" ustawy i wkomponowanie jej zapisów w lokalne uwarunkowania prawne i faktyczne. Powyższe oznacza zaś, iż Rada nie może w akcie prawa miejscowego tworzyć własnych definicji legalnych, jeżeli wprost nie została do tego upoważniona w delegacji ustawowej. Tworzenie takich definicji sprawia wszak, iż dochodzi do zaburzenia wspomnianej wyżej funkcjonalnej więzi między ustawą, a aktem podustawowym. Akt ten zaczyna bowiem pełnić samodzielną funkcję, poprzez tworzenie obcych ustawie instytucji prawnych, narzucających sposób interpretacji jej zapisów. Stworzone przez Radę definicje legalne tych pojęć nie mają zatem żadnego zakotwiczenia w ustawie. Delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. nie upoważniła Rady Gminy do formułowania w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków definicji określonych pojęć (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z 28.12.2006r., II SA/Wr 570/06, wyrok NSA z 08.04.2008r., II OSK 370/07, wyrok NSA z 16.03.2001 r., IV SA 385/99, wyrok WSA w Opolu z 19.12.2006 r., II SA/Op 605/06). Co zaś się tyczy pojęcia "wodomierza" oraz "wodomierza dodatkowego", to wprowadźcie pojęcia te występują w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), ale nie w postaci definicji legalnej zakresowej. Niedopuszczalność nadawania tym terminom statusu definicji wynika zatem nie tylko z argumentów wyżej podnoszonych, ale nadto wprost z zakazu zawartego w § 149 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym: W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sąd podziela także w całości argumentację Prokuratora co do istotnego naruszenia prawa w skarżonej uchwale, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 40 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 6 pkt 7 uchwały obowiązku umożliwienia osobom reprezentującym przedsiębiorstwo wstępu na teren nieruchomości i do pomieszczeń w celach określonych przepisami ustawy oraz niniejszego regulaminu, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 7 u.z.z.w. Rada Gminy pominęła w nim (kluczowe z punktu widzenia ustawy) wymogi formalne, które legalizują ingerencję pracowników przedsiębiorstwa w cudzą własność. Wymogami tymi jest zaś - zgodnie z art. 7 u.z.z.w. - okazanie legitymacji służbowej oraz pisemnego upoważnienia. Brak zastrzeżenia powyższych wymogów w Regulaminie jest o tyle istotnym uchybieniem, jeżeli wziąć pod uwagę, że nie posiadanie przez pracownika np. pisemnego upoważnienia do kontroli, połączone z wejściem bez zgody Odbiorcy usług do jego obiektu, może skutkować odpowiedzialnością karną pracownika przedsiębiorstwa z art. 193 kk (naruszenie miru domowego). Nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Skoro w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 2 u.z.z.w., to 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. Należy też podkreślić, że w rozdziale 2 u.z.z.w. uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów ustawy, w tym art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 ustawy unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Umowa ta

musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w.). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, że to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było 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 praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Z treści art. 5 ust. 2 tej u.z.z.w. wynika, że inne obowiązki niż zapewnienie prawidłowego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych wraz z urządzeniem pomiarowym, mogą być nałożone na odbiorcę usług wyłącznie w umowie zawartej pomiędzy nim a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Należy też podkreślić, iż jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą (por. np. wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2793/01). W związku z powyższymi rozważaniami uzasadnione były zarzuty skargi co do tego, iż naruszają prawo w sposób istotny postanowienia regulaminu nakładające na odbiorcę obowiązki, a mianowicie: nałożenie w § 6 zaskarżonego Regulaminu szeregu obowiązków na odbiorcę usług bez umocowania ustawowego, tj. w pkt 9 informowania przedsiębiorstwa o zmianach stanu prawnego nieruchomości, w pkt 10 informowania przedsiębiorstwa o wszelkich zmianach technicznych w instalacji wewnętrznej mogących mieć wpływ na działanie sieci, w pkt 11 udostępnienia przedsiębiorstwu nieodpłatnie miejsca na elewacji lub ogrodzeniu nieruchomości odbiorcy, celem umieszczenia tabliczek z oznakowaniem armatury wodociągowej, w pkt 12 lokalizowania budynków i budowli oraz nasadzenia drzew i krzewów poza pasem o szerokości trzech metrów przebiegającym wzdłuż sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i jednocześnie godzi w prawo własności odbiorców usług. Powyższe przepisy aktu prawa miejscowego ingerują w treść prawa własności, poprzez ograniczenie swobody w korzystaniu z nieruchomości, gdy tymczasem delegacja ustawowa zawarta w art. 19 u.z.z.w. nie obejmowała uprawnień do wprowadzania ograniczeń w prawo własności. Zauważyć trzeba też, że zasady usytuowania budynków normuje ustawa Prawo budowlane oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065). Ponadto regulowanie obowiązków odbiorcy usług powinno nastąpić w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, a nie w akcie prawa miejscowego, jakim jest Regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. - to umowa reguluje w szczególności "prawa i obowiązki stron". Należy zauważyć, że ustawa określa w art. 6 ust. 4 podmioty, z którymi może zostać zawarta umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, stanowiąc, że jest to osoba która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo osoba, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W świetle art. 6 ust. 4 brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do różnicowania w tej kwestii osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości. Wprowadzenie w związku z tym w § 6 pkt 9 uchwały dodatkowego obowiązku po stronie odbiorcy informowania o stanie prawnym nieruchomości, nieprzewidzianego przez ustawodawcę, doprowadziło z jednej strony do niedopuszczalnej modyfikacji unormowań ustawowych, a z drugiej do nałożenia na obywateli obowiązku aktem podustawowym. Zdaniem Sądu unormowanie to narusza prawo (art. 6 ust. 2 i 4 u.z.z.w.) w sposób istotny. Sąd podziela zarzuty Prokuratora, że uregulowania zawarte w § 13 ust. 1 - 4 przedmiotowego Regulaminu (warunki rozwiązania umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, warunki wypowiedzenia umowy i jej wygaśnięcia) stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. W judykaturze ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym zawarcie w regulaminie postanowień dotyczących warunków i trybu rozwiązania ww. umowy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowym (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Go 304/06, publ. Lex nr 296985, wyrok WSA w Lublinie z 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 641/14, publ. cbosa, wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1116/06, publ. Lex nr 418151). Zdaniem Sądu, w § 21 ust. 1 i 2 oraz § 22 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu z przekroczeniem delegacji ustawowej zobowiązano osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci do załączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której wniosek dotyczy i mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz

innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Z treści bowiem art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wynika, że warunkiem zawarcia umowy jest wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Natomiast przepis art. 6 ust. 4 u.z.z.w. wskazuje, że umowa o zaopatrzenie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, albo z osobą, która nie posiada takiego tytułu, a korzysta z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki. Oczywista jest więc wadliwość § 22 ust. 1 Regulaminu, który nakłada obowiązek przedłożenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości, której dotyczy wniosek. Nałożenie obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci mapy sytuacyjno-wysokościowej w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do nałożenia takiego obowiązku w akcie prawa miejscowego narusza w sposób istotny art. 6 ust. 2 i ust. 4 u.z.z.w. (por. wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 12 września 2018 r., II SA/Go 477/18; w Gliwicach z 17 grudnia 2018 r., II SA/Gl 697/18, w Poznaniu z 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 174/18; w Szczecinie z 22 marca 2018 r., II SA/Sz 28/18). U.z.z.w. w art. 19 ust. 5 pkt 4, 5 i 6 nie upoważnia rady gminy do określenia warunków innych niż wynikające z przepisów Prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia prawa, w tym naruszenie art. 19 ust. 2 u.z.z.w., polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji, jak i naruszeniu innych przepisów tej ustawy polegające na powtarzaniu treści ustawowych zapisów, w tym w brzmieniu niekompletnym lub zmienionym, Sąd uznał, że należało uwzględnić żądanie skargi i stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały. Pozostała treść normatywna stała się bowiem niespójna, a przede wszystkim nie wyczerpuje minimum prawodawczego wskazanego w delegacji ustawowej z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. W związku z powyższym orzeczono na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., jak w sentencji wyroku.