



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2487

WYROK NR II SA/RZ 968/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 19 października 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Marcin Kamiński AWSA Maria Mikołik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 października 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 29 kwietnia 2008 r. nr 111/XVIII/08 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy Pruchnik z dnia 29 kwietnia 2008 r. nr 111/XVIII/08 (Dz. Urz. Wojew. Podkarpackiego z 26 czerwca 2008 r., nr 49 poz. 1356), w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Urząd Gminy Pruchnik. W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. Kwestionowanej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., dalej "u.s.g.") w związku z art. 19 ust. 2 pkt 1, pkt 7, pkt 8, pkt 9, art. 28 ust. 1 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747 ze zm., dalej: "u.z.z.w.") poprzez: - niewypełnienie delegacji ustawowej i nieokreślenie wbrew treści 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków i odwołanie się w § 5 załącznika do uchwały do obowiązujących przepisów w zakresie ciśnienia wody i jej jakości, zaś w § 7 ogólnikowe wskazanie, że odbiorca usług ma prawo do dostawy wody o odpowiedniej jakości i ciśnieniu; - poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej i nieokreślenie w § 33 - 35, wbrew treści 19 ust. 2 pkt 7 u.z.z.w., sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług o odpowiednich parametrach dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; - poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej i nieokreślenie standardów obsługi odbiorców usług, w tym sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; - poprzez przeniesienie do załącznika do regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Urząd Gminy Pruchnik w § 23 przepisu karnego z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, czym można wywołać wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego; - niewypełnienie delegacji ustawowej i nieokreślenie wbrew treści 19 ust. 2 pkt 9 u.z.z.w. warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe; - poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 9 załącznika do zaskarżonej uchwały szeregu zakazów dla odbiorców wody, pomimo braku umocowania ustawowego do wprowadzenia tego rodzaju uregulowań. Strona skarżąca podniosła, że zaskarżona uchwała weszła w życie z dniem 11 lipca 2008 r. i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podkarpackiego ani przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. W dalszej części wywiedziono, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że podstawą

prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo 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 wykraczać 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 u.z.z.w. regulaminu, 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. Prokurator wskazał, że analiza legalności zaskarżonego regulaminu potwierdziła, że doszło do istotnego naruszenia prawa poprzez brak zawarcia w uchwale regulacji, które winny stanowić kompleksowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 19 u.z.z.w. oraz szereg innych naruszeń prawa. Ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej w art. 19 u.z.z.w. posłużył się sformulowaniem "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. Regulacja ustawowa nie pozostawia 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 u.z.z.w. Pominięcie któregośkolwiek z obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Skoro ustawodawca w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, to pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa. Mając na uwadze powyższe Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała nie określa minimalnego poziomu jakościowego dostarczanej wody, odsyłając w tym zakresie do obowiązujących przepisów. Jedynie w § 5 ust. 1 i § 7 załącznika do uchwały odniesiono się do jakości wody, jednakże w sposób ogólnikowy, niespełniający kryteriów określenia jej jakości. Tymczasem wszystkie parametry odnoszące się do jakości wody gwarantowanej przez przedsiębiorstwo powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulaminie, podobnie jak określenie ilości i ciśnienia dostarczanej wody. Kolejnym uchybieniem w ocenie Prokuratora było zamieszczenie w § 23 załącznika do regulaminu przepisu karnego zawartego w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Tymczasem w uchwale jednostek samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Jako kolejne istotne naruszenie prawa Prokurator wskazał niewypełnienie przez Radę Gminy Pruchnik delegacji ustawowej wskazanej w art. 19 ust. 2 pkt 9 u.z.z.w., polegające na nieokreśleniu warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, pomimo imperatywnego brzmienia ustawy w zakresie określenia materii stanowiącej przedmiot regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Prokurator podtrzymał poczynione w uzasadnieniu powyżej rozważania odnoszące się do niewypełnienia delegacji ustawowej. Za istotne naruszenie prawa Prokurator uznał przekroczenie delegacji ustawowej poprzez określenie w § 9 załącznika do zaskarżonej uchwały szeregu zakazów dla odbiorców wody, pomimo braku umocowania ustawowego do wprowadzenia tego rodzaju uregulowań. W ust. 5 § 9 załącznika do zaskarżonej uchwały ustanowiono zakaz dla odbiorcy wody lokalizacji budynków i budowli oraz nasadzenia drzew i krzewów na sieciach wodociągowych. W ocenie Prokuratora przepis ten ingeruje 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. Dodatkowo wskazał, 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. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 pkt 7 regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa i odbiorców usług, w tym sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W tym zakresie w § 33-35 wskazano jedynie sytuacje w których możliwe jest wystąpienie przerwy w dostawie wody oraz wprowadzono obowiązek poinformowania o powyższym odbiorcy usług. Tymczasem przedmiotem regulaminu ma być regulacja dotycząca zachowania przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy dojdzie już do niedotrzymania ciągłości usług lub obniżenia jakości świadczonych usług, nie zaś wskazanie - jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług. Czym innym jest zdefiniowanie okoliczności, których zaistnienie umożliwia ograniczenie lub wstrzymanie świadczonych usług, a czym innym, określenie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W skarżonym regulaminie brak jest regulacji w zakresie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług odpowiednich parametrów dostarczanej wody. Prokurator wskazał, że uchwała nie zawiera również - wbrew treści art. 19 ust. pkt 8 u.z.z.w. - standardów obsługi odbiorców usług, w tym sposobów załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. 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. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Pruchniku nie zgodziła się z zarzutami skargi i wniosła o jej oddalenie. Na wstępie wyjaśniła, że przyjęty uchwałą z 29 kwietnia 2008 r. regulamin na przestrzeni lat zdezaktualizował się i wymaga doprecyzowania wielu kwestii. Aktualnie trwa procedura związana z opracowaniem i uchwaleniem nowego regulaminu. W ocenie organu, wbrew zarzutom skargi, nie została przekroczona delegacja z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Przepis ten stanowi jedynie o obowiązku organu regulacyjnego do zaopiniowania projektu regulaminu. Podstawą normatywną regulaminu są art. 19 ust. 3 i nast. u.z.z.w. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jak wskazał organ ust. 2 art. 40 u.s.g. stanowi samodzielną podstawę do wydawania przepisów w zakresie m. in. zasad zarządu mieniem gminy i zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Gminna sieć wodociągowa i kanalizacji stanowi zarówno mienie gminy jak i urządzenie użyteczności publicznej. Delegacja ustawowa do wydania zaskarżonej uchwały wnika już z samej mocy art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. Podobnie art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi podstawę o charakterze generalnym do ustalania kwestii dotyczących wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Organ zaznaczył też, że w art. 19 u.z.z.w. ustawodawca posłużył się określeniem "w tym", co oznacza że katalog spraw regulowanych w regulaminie nie stanowi zamkniętej listy. Wśród spraw regulowanych przez radę mogą znaleźć się wszelkie kwestie związane ze świadczeniem usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odbiór ścieków. Organ zarzucił, że skarga opiera się na założeniu, że katalog z art. 19 ust. 5 jest katalogiem zamkniętym. Zdaniem organu kwestie z pkt 2-8 ust. 5 art. 19 u.z.z.w. należą do kompetencji Rady Gminy i jako takie pomimo, że mogą być regulowane w umowie to z mocy samej delegacji powinny znaleźć się w uchwale. Dotyczy to kwestii zawartej w zarzucie nr 1 i 4. Natomiast stwierdzenie kwestionowane w zarzucie nr 2 nie stoi w sprzeczności z treścią normy z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. ponieważ postanowienie regulaminu przewiduje możliwość przyłączenia do sieci osoby korzystającej z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w uzasadnionych przypadkach. Wynika to z konstytucyjnej ochrony prawa własności i zapobiega przyłączeniu do sieci osób naruszających prawa właścicieli. Natomiast postanowienia kwestionowane w zarzucie 3 i 7 dotyczą warunków technicznych oraz sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza. Organ stwierdził, że nawet gdyby nie dotyczyły wyżej wymienionego, to mieszczą się w otwartym katalogu spraw o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Na wstępie Sąd wskazuje, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15 zss4 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374), wobec uznania, że względu na jej przedmiot, że jej rozpoznanie jest konieczne, a przeprowadzenie rozprawy mogłoby w obecnym stanie epidemii wywołać nadmierne zagrożenie dla osób w niej uczestniczących i uwzględniając jednocześnie potrzebę rozstrzygnięcia sprawy w możliwie najkrótszym terminie. Stosownie do art. 1 § 1 i 2

ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., zwanej dalej "P.p.s.a.") obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Treść rozstrzygnięcia Sądu, co należy podkreślić, uzależniona jest od rzeczywistej wagi stwierdzonego naruszenia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały uzależnione jest wyłącznie od stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. Każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (zob. T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, W-wa 2004, s. 310). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 452/17, LEX nr 2312916; wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18, baza orzeczeń CBOIS). Skarga okazała się uzasadniona. W niniejszej sprawie kontrola sądowa została dokonana z inicjatywy Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu, który z mocy art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawniony jest, obok innych podmiotów, do wniesienia skargi. Uchwała będąca przedmiotem skargi należy do aktów prawa miejscowego. Zasady kształtowania prawa na obszarze gminy reguluje art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w zdaniu pierwszym, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wyrażona tam klauzula kompetencyjna uprawniająca m. in. gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych została też zawarta w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.). W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że gmina przy tworzeniu aktów prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują zatem pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zaś delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 19 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym na dzień jej uchwalenia. Przepis ten upoważniał radę gminy do uchwalenia, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ust. 2 cytowanego artykułu ustawodawca zawarł katalog zagadnień podlegających uregulowaniu, stanowiąc, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków 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. Zawarte w przywołanym wyżej przepisie upoważnienie określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego, nie dając przy tym radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż w nim wymienione. Posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy zwrotem "w

tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Ponadto wskazując zakres przedmiotowy zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca posłużył się sformułowaniem imperatywnym: "regulamin określa", co oznacza że jego treść musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Obowiązkiem rady gminy jest respektowanie pełnego zakresu przedmiotowego wyznaczonego treścią art. 19 ust. 2 pkt 1-9 u.z.z.w. Wprowadzenie do regulaminu kwestii niewskazanych w tym przepisie albo pominięcie niektórych z nich, a także wprowadzenie zapisów niezgodnych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności regulaminu (wyroki NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA/Bk 292/00; z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99; z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok WSA w Krakowie z 19 lipca 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 318/05, wyrok WSA w Białymstoku z 8 lipca 2021 r., sygn. II SA/Bk 437/21 wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro ustawodawca w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, to pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa (vide: wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r. II OSK 994/1). 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 nieważności uchwały w całości bądź w części. Odnosząc się po kolei do poszczególnych zarzutów Prokuratora jako zasadne należało ocenić stanowisko, że Rada Gminy nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. dotyczące określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wskazać trzeba, że sposób rozumienia pojęcia "minimalny poziom usług" wypracowało orzecznictwo, wskazując że chodzi tu co najmniej o: minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość oraz minimalną jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo nie wypełnia odesłanie w tym zakresie do treści zawieranych z odbiorcą usług umów czy do określonych regulacji prawnych (vide: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18). Niewątpliwie celem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. jest nałożenie regulaminem na przedsiębiorstwo w miarę czytelnych i konkretnych zasad dotyczących poziomu świadczonych na rzecz mieszkańców gminy usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Precyzyjne określenie minimalnego poziomu świadczonych usług w akcie prawa miejscowego daje mieszkańcom gminy gwarancję i wskazówkę co najmniej jakiego poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym te usługi przedsiębiorstwie oraz wskazuje granice swobody umów stron umowy o doprowadzenie wody i odprowadzenie ścieków, w szczególności umacnia pozycję odbiorcy usług, który w każdych warunkach będzie mógł liczyć na zapewnienie konkretnego, minimalnego poziomu usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które niejednokrotnie posiada przecież pozycję dominującą na lokalnym rynku. Te postanowienia w treści regulaminu dają przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wiążące wytyczne, które to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i dostosować się zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2033/06, wyroki WSA: we Wrocławiu z 13 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 863/13 oraz z 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 441/14; w Szczecinie z 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 929/16; w Opolu z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Op 371/19). W konsekwencji brak zawarcia w Regulaminie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie jakości dostarczanej wody świadczy o niewypełnieniu przez organ stanowiący delegacji ustawowej (pominięcia w Regulaminie jednego z jego koniecznych elementów), co należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, gdyż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06, CBOSA). Sąd podziela także stanowisko Prokuratora o istotnym naruszeniu art. 19 ust. 2 pkt 7 u.z.z.w. Przepis ten stanowi, że Regulamin winien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Rację ma Prokurator, że zawarte w § 33-35 w rozdziale VII załącznika do uchwały regulacje, nie wypełniają delegacji ustawowej. Wskazuje na to już sam tytuł Rozdziału VII "Przerwy i ograniczenia w ciągłości dostarczania wody – przypadki szczególne". Rada Gminy w rozdziale tym faktycznie nie określiła sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, ograniczając się do wskazania sytuacji, w których możliwe jest wystąpienie przerw w dostawie wody, wstrzymania lub ograniczenia dopływu wody i sposobów poinformowania o ty odbiorcy usług. Stosownie do powołanego

przepisu ustawy, regulamin powinien określać sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług, a zatem określać jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do odcięcia, ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, w szczególności parametrów dostarczanej wody, a nie określenie tego, jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług. Analiza zawartych w tym zakresie uregulowań Regulaminu nie pozostawia żadnych wątpliwości, że lokalny prawodawca nie wprowadził żadnych uregulowań, które określałyby sposoby postępowania przedsiębiorstwa w razie wystąpienia lub przewidywanego wystąpienia przerwy w dostawie wody lub obniżenia parametrów wody (jak np. obowiązki informacyjne, zapewnienie punktów zastępczych poboru wody itp.). Jako zasadne Sąd ocenił także stanowisko Prokuratora dotyczące istotnego naruszenia art. 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w. Przepis ten nakazuje określić w regulaminie standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwienia reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Kontrolowany organ gminny nie wykonał powyższego obowiązku. Analiza przepisów kwestionowanego Regulaminu wykazała brak stosownych regulacji w tym zakresie. Brak wypełnienia delegacji ustawowej w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. Podzielić także należało stanowisko o istotnym naruszeniu prawa poprzez brak wypełnienia delegacji ustawowej i nieokreślenie w treści Regulaminu, wbrew treści art. 19 ust. 2 pkt 9 u.z.z.w., warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Warunki te, a więc kto i z jakich urządzeń i na jakich warunkach korzysta z wody dostarczanej na wskazane cele oraz warunki jej dostarczania, winny zostać wprost uregulowane w Regulaminie. Ich brak stanowi rażące naruszenie prawa. Zaakceptować także należy stanowisko Prokuratora, co do rażącego naruszenia § 23 załącznika Regulaminu. Po pierwsze przepis ten jest powtórzeniem treści przepisu karnego zawartego w art. 28 ust. 1 u.z.z.w. Po drugie Regulamin nie może formułować przepisów karnych, gdyż takie przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych, a do takich kontrolowana uchwała nie należy. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw. W tej sytuacji Sąd stanął na stanowisku, że niedopuszczalnym było zamieszczenie powyżej wskazanej regulacji w Regulaminie, gdyż jest ona przedmiotem odrębnego przepisu rangi ustawowej. Sąd podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zawarte w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, z dnia 25 marca 2003r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Sąd uznał zatem, że uchwała Rady Gminy Pruchnik regulująca w § 23 jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, istotnie narusza prawo. Zasadnie także Prokurator wskazał, że istotnie niezgodny z prawem, tj. z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 19 ust. 2 u.z.z.w., jest również § 9 Regulaminu. Regulacja ta godzi w treść zasady ochrony własności, ogranicza swobodę umów (w tym zakres odpowiedzialności ukształtowanej umownie w każdych indywidualnych warunkach odrębnie) i wkracza w materię umowną. To bowiem umowa zawierana z przedsiębiorstwem powinna regulować – na zasadzie swobody woli stron – prawa i obowiązki stron. Nie są to kwestie mogące być przedmiotem reglamentacji aktu prawa miejscowego jakim jest sporny regulamin, gdyż nie wynikają z upoważnienia ustawowego w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków powinny być określone nie w regulaminie, a w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorcą a odbiorcą usług. Delegacja określona w art. 19 ust. 2 ustawy nie obejmuje uprawnień do wprowadzania ograniczeń w prawo własności. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia art. 19 ust. 2 u.z.z.w. polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową lub niewypełnieniu tej delegacji poprzez brak zamieszczenia w niej obligatoryjnych elementów oraz art. 28 ust. 1 u.z.z.w. polegające na powtórzeniu treści przepisu ustawy, Sąd uznał podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Przy czym wielość istotnych naruszeń przepisów prawa, w tym brak zamieszczenia w Regulaminie obligatoryjnych postanowień odnoszących się do kwestii wymienionych w tym przepisie (pkt 1, 7, 8, 9 ust. 2 art. 19 u.z.z.w.), przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Sądu, po wyeliminowaniu przepisów istotnie naruszających prawo i przy braku regulacji

wskazanych w upoważnieniu ustawowym, uchwała ta nie mogłaby funkcjonować w obrocie jako akt spełniający kryterium legalności. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.