

Sygn. akt II SA/Wr 26/18

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 marca 2018r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis
Sędzia WSA Alicja Palus
Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 marca 2018r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach
z dnia 5 grudnia 2016 r. nr XXVII/189/2016
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków
na terenie gminy Świebodzice

stwierdza nieważność § 11 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Sygn. akt II SA/Wr 26/18 Dnia 11 MARCA 2018r.
Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności
Referendarz sądowy w Województwie Śląskim Sędzia Administracyjny
we Wrocławiu Michał Kazek
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tękst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) stwierdza,
że orzeczenie z dnia 7 MARCA 2018r.
jest prawomocne od dnia 28 KWIECIA 2018r.
Na oryginalne właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem Stwierdzam



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Izabela Szcherbińska

SPECJALISTA

Izabela Szcherbińska

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Świebodzicach w dniu 5 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XXVII/189/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Świebodzice. Pismem z dnia 11 grudnia 2017 r. Prokurator Rejonowy w Świdnicy wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na przedmiotową uchwałę, którą podając w podstawie prawnej art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016. poz. 177) w zw. z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm., dalej – p.p.s.a.) zarzucił uchwalenie § 11 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 328 ze zm.) polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej i uchwaleniu § 11 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 1 bez podstawy prawnej. Regulacje uchwały, dotyczące warunków i skutków rozwiązania umowy o świadczenie usług wedle skarżącego nie znajdują umocowania prawnego w art. 19 ust. 2 ustawy. Źródłem ustaleń umowy w tym zakresie jest art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy, dlatego materia ta nie może być regulowana w regulaminie. Wobec podniesionych zarzutów skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie.

W uzasadnieniu skargi podano, że § 11 i § 12 ust. 1 zaskarżonej uchwały otrzymały następujące brzmienie:

Umowy są zawierane na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem postanowień punktu 2 (ust. 1). Przedsiębiorstwo zawiera umowy na czas określony: 1) gdy tytuł prawny osoby, której nieruchomości została przyłączona do sieci został ustanowiony na czas określony, 2) na wniosek odbiorcy usług. (ust. 2).

Zmiana umowy następuje poprzez zawarcie nowej umowy lub w formie aneksu do umowy na piśmie (art. 12 ust. 1).

Stosownie do brzmienia art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania

wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z ust. 2 powołanego art. 19 ustawy 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 przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub prowadzenie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług.

Stosownie do brzmienia art. 6 ust. 1 ustawy umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;

- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków w tym warunków wypowiedzenia.

Autor skargi powołując się na judykaturę wywiódł, iż ustawodawca w sposób czytelny dokonał rozdziału określonych zagadnień pomiędzy regulamin wydawany przez radę gminy, a umowę zawieraną między dostawcą i odbiorcą usług. Istotne znaczenie dla kwestii określenia granic materii regulaminowej ma przepis art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zawierający obligatoryjne elementy umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Do tych elementów ustawodawca zaliczył postanowienia dotyczące ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń, praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustaleń zawartych w udzielonym przedsiębiorstwu zezwoleniu na dostawę wody i odprowadzanie ścieków (tj. wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych, warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku niedoboru wody); okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 335/06).

Zdaniem skarżącego rada gminy nie może zatem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Nadto poparł on zaprezentowany pogląd orzecznictwem sądowym, z którego wyprowadzono, iż trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Kontynuując wywód wskazano, że z woli ustawodawcy, poza kompetencjami organu stanowiącego pozostają postanowienia dotyczące rozwiązywania umów oraz ich wygasania. O słuszności takiego stanowiska świadczy dodatkowo art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym opatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w

którym do koniecznych elementów umowy ustawodawca zaliczył właśnie warunki wypowiedzenia umowy (por. wyrok SA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1116/06 iz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 5/13). Jednocześnie ww. postanowienia regulaminu naruszają zasadę swobody umów, rażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, w którym stwierdza się, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 18 października 2017 'N-II.4131.355.2017, Dz.Urz.Woj.Lubel. 2017, poz. 4043). Analogiczne stanowisko zostało wyrażone również w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. IV SA/Wa 1116/06. w którym podkreślono, iż zasadniczy zakres regulacji zawartych w umowie o świadczenie usług wynika wprost z art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W regulaminie zaś, stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa się wytyczne wobec umowy jedynie w zakresie warunków i trybu jej zawierania, nie można więc określać w regulaminie tego, co zostało uregulowane w samej ustawie, bądź też tych elementów, które nie wynikają z art. 19 ust. 2 wskazanej ustawy.

Finalnie w ocenie skarżącego § 11 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 1 zaskarżonej uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dotyczące wyraźnie tylko warunków i trybu zawierania umów, stąd wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXVII/189/2016 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zaskarżonym zakresie.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie jako bezzasadnej i nie zasługującej na uwzględnienie. W piśmie procesowym odnotowano, iż nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Zaskarżona regulacja uchwały została podjęta na podstawie art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków

opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zawarte w przywołanym przepisie upoważnienie jest upoważnieniem określającym materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego.

Nie zgodzono się z argumentacją skargi podając, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Natomiast w art. 6 ust. 3 ustawy wymienione zostały elementy takiej umowy. W myśl tego przepisu umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Kwestionowane w skardze zapisy uchwały nie wprowadzają innych zasad bądź modyfikacji, niż te, które wskazuje sama ustawa, odnośnie elementów umowy. Wprowadzona uchwałą zasada trwałości umów na czas nieokreślony, pisemności tej umowy i jej zmiany w drodze aneksu nie wykracza poza delegację ustawową. Zapisy uchwały wbrew twierdzeniu skarżącego nie odnoszą się do rozwiązywania umów oraz ich wygaśnięcia, czy też nie stanowią powtórzenia zapisów ustawy. Rada Miejska w Świebodzicach uznała, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie przekraczała granic upoważnienia ustawowego, a ustalone w § 11 ust. 1 i 2 i § 12 ust. 1 regulacje nie pozostają w sprzeczności z ustawą. Zapisy uchwały wbrew twierdzeniu skarżącego nie pozostają w sprzeczności z ustawą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 cytowanej już ustawy p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 5 grudnia 2016 r. nr XXVII/189/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Świebodzice. Skarga ta została złożona przez Prokuratora Rejonowego w Świdnicy i z całą pewnością jest dopuszczalna. Zaznaczyć bowiem trzeba, że zgodnie z art. 8 § 1 p.p.s.a. prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z przepisu tego wynika też, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w

interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że decyzja prokuratora o udziale w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy wyłącznie do niego. Jej słuszność nie podlega ocenie sądu. W myśl art. 2 ustawy o prokuraturze zadaniem prokuratury jest w szczególności strzeżenie praworządności. Stąd w postępowaniu sądowoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. oraz korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.

W judykaturze ugruntowany jest też pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g.. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku kierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ani wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06, niepubl. – dostępny w CBOSA).

Prokurator Rejonowy w Świdnicy zaskarżył uchwałą Rady Miejskiej Świebodzic, zatem przypomnieć należy, że akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z powyższego wynika, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na

celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Zasady podejmowania uchwał lub aktów organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g.. Przepis art. 40 u.s.g. przyznaje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych (ust.1). Oznacza to, że jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego uchwały jest upoważnienie ustawowe, rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie danej gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2 ww. artykułu, zgodnie z którym 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 przyłączenia do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne wykonanego przyłącza;

- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Biorąc pod uwagę poczynione na wstępie rozważania nie budzi wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy. 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.

Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Skoro w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 2 ustawy, 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.

Z przepisu tego wynika, że kwestie dotyczące m.in. okresu obowiązywania umowy czy warunków jej wypowiedzenia, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Nie może budzić wątpliwości, że określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy

pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy, co należy podkreślić, podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/GI 150/13, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących zasad i trybu rozwiązywania oraz wypowiedzania wskazanych umów. Z treści art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę wyraźnie wynika, że tego rodzaju materia może być zawarta wyłącznie w umowie i nie mieści się w dopuszczalnym zakresie regulaminu. Potwierdza to treść art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę ograniczając kompetencje organu gminy do określania w regulaminie tylko warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, a nie warunków ich rozwiązywania, w tym za wypowiedzeniem.

Nie można uznać za przekonywujące argumentów zamieszczonych w odpowiedzi na skargę jakoby kwestionowane zapisy uchwały nie odnosiły się do rozwiązywania umów i ich wygaśnięcia, skoro już w samej treści skargi zależność tego rodzaju ewidentnie wykazano. Nie można też żadną miarą zaakceptować stanowiska Rady Miejskiej Świebodzic, że zapisy ujęte w skardze nie są sprzeczne z ustawą, skoro wprost regulują one materię właśnie ustawą przewidzianą do uregulowania w trybie cywilistycznym.

W konsekwencji omówionych wyżej istotnych naruszeń prawa w treści regulaminu, koniecznym było w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej zapisy zamieszczone w § 11 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 1.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Izabela Szczerbińska 10

