

# ODPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bolesław Stachura
Sędziowie	Sędzia WSA Nadzieja Karczmarczyk-Gawęcka, Sędzia WSA Marzena Kowalewska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 września 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koszalinie na uchwałę Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 27 września 2005 r. nr XXXI/267/05 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Polanów

- I. stwierdza nieważność § 25 uchwały,
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę.



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*Anna Kalosiak*

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanowie w dniu 27 września 2005 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 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.”), podjęła uchwałę Nr XXXI/267/05 w sprawie uchwalenia Regulaminu Dostarczania Wody i Odprowadzania Ścieków na terenie Gminy Polanów (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 4 listopada 2005 r. Nr 85, poz. 1755).

Pismem z dnia 19 kwietnia 2021 r., Prokurator Rejonowy w Koszalinie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę, zaskarżając opisaną powyżej uchwałę w części, tj. w zakresie § 2 pkt 2-9, tytuł Rozdziału III uchwały, §§ 4-7, § 8 ust. 1 i 3, §§ 9-11, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1, § 16 ust. 1, § 17 ust. 1 i 2, § 20, § 21 ust. 2, §§ 24-26, § 28, § 32, § 34, § 35 ust. 1; oraz wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz §137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2016r., poz. 283 – dalej: „z.t.p.”), polegające na:

- odrębnym definiowaniu w zapisie § 2 pkt 2-9 uchwały pojęć na poziomie aktu wykonawczego lub powtórzenie zapisów ustawowych,
- wykroczenie poza delegację ustawową, poprzez określenie błędnie tytułu Rozdziału III jako „Szczegółowe warunki zawierania i rozwiązywania umów”, podczas gdy przepis art. 19 ust. 5 pkt. 2 u.z.z.w. nie upoważnia do regulowania warunków rozwiązywania umów z odbiorcami usług w regulaminie,
- wprowadzenie zapisu w § 35 ust. 1 uchwały wskazującego na prymat regulaminu nad aktami wyższego rzędu (przepisy u.z.z.w. i przepisy wykonawcze),
- wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 3 uchwały przez określenie postanowień umownych,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu poprzez określenie w zapisie § 4 uchwały obowiązków przedsiębiorstwa dostarczającego wodę i odprowadzającego ścieki, w sytuacji gdy kwestie te są przedmiotem regulacji art. 5 u.z.z.w.,

- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu (wejście w sferę stosunków cywilnoprawnych) poprzez określenie w zapisie § 5 uchwały obowiązków odbiorcy usług,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię stosunków cywilnoprawnych przez zapis w § 6, § 8 ust. 1 i 3, § 17 ust. 1 uchwały treści postanowień umowy (art. 353<sup>1</sup> k.c.),
- wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 7 uchwały, wskazującym na obowiązek wykazania przed zawarciem umowy, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości lub uprawdopodobnienie faktu korzystania z przyłączanej nieruchomości przy jej nieuregulowanym stanie prawnym, podczas gdy zgodnie z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. umowa może być zawarta również w przypadku korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym bez warunkowania jej dodatkowym uprawdopodobnieniem, tak więc obowiązek jest nieuprawniony (wystarczające jest w tym zakresie oświadczenie wnioskodawcy); podobnie zapis § 20 i § 21 ust. 2 uchwały dotyczący wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w zakresie wykazania się tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości,
- wykroczenie poza delegację ustawową w zapisie § 9 ust. 1 uchwały, poprzez uzależnienie zawarcia umowy z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym od uznania przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym braku określenia przesłanek, od których spełnienia uzależnione jest zawarcie umowy (częściowe powtórzenie art. 6 ust. 6 u.z.z.w. w zw. z art. 6 ust. 2 u.z.z.w.),
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię stosunków cywilnoprawnych przez zapis w § 10, § 11 uchwały czasu obowiązywania umowy, jej zmiany, warunków rozwiązania oraz wygaśnięcia umowy,
- wykroczenie poza delegację ustawową przez zapis w § 12 uchwały dot. kwestii obowiązków przedsiębiorstwa po rozwiązaniu umowy,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 14 ust. 1 uchwały dotyczącym sposobu rozliczania ilości dostarczanej wody poprzez powtórzenie treści art. 27 ust. 1 u.z.z.w. oraz § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczania za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2002 r. Nr 26, poz. 257 – dalej: „rozporządzenie MI”),

- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 15 ust. 1 i § 16 ust. 1 uchwały dotyczącym sposobu rozliczania ilości odprowadzanych ścieków i bezpowrotnie zużytej wody poprzez powtórzenie regulacji z art. 27 ust. 4 i 6 u.z.z.w. oraz § 16 ust. 4 rozporządzenia MI,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 17 ust. 2 uchwały, dotyczącym wpływu wniesienia przez odbiorcę reklamacji co do wysokości faktury i obowiązek jej uregulowania, poprzez powtórzenie zapisu § 17 ust. 2 rozporządzenia MI,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 24 uchwały dotyczącym warunków odmowy przyłączenia do sieci (art. 15 ust. 4 u.z.z.w.),
- wykroczenie poza delegację ustawową w treści zapisu § 25 uchwały, poprzez uregulowanie możliwości wybudowania przez przyszłego odbiorcę usług, urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych poprzez wspólną realizację inwestycji z gminą w oparciu o zawartą umowę, w sytuacji braku uzgodnienia budowy tych urządzeń w wieloletnich planach rozwoju i modernizacji, podczas gdy art. 15 ust. 2 u.z.z.w. przewiduje wyłącznie obowiązek budowy na koszt odbiorcy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego dla lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego, zaś przepis art. 15 ust. 1 u.z.z.w. statuuje obowiązek przedsiębiorstwa a nie gminy zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w sferę stosunków cywilnoprawnych, przez regulację w zapisie § 26 uchwały obowiązków odbiorcy,
- zawarcie w zapisie § 27 uchwały wyłącznie treści o charakterze informacyjnym,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wskazanie w zapisie § 28 ust. 2 uchwały warunków wstrzymania zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków,
- wykroczenie poza delegację ustawową i wejście w materię uregulowaną przepisami wyższego rzędu w zapisie § 32 i 34 uchwały dotyczącym podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłat za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe, co stanowi powtórzenie zapisu art. 22 pkt. 2 u.z.z.w.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podał, że uchwała już nie obowiązuje. Aktualnie obowiązującym aktem regulującym powyższą materię jest uchwała Nr LIV/298/18 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 28 czerwca 2018 r., opublikowana

w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 2 sierpnia 2018 r., poz. 3747. Prokurator wskazał, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Według z.p.t. bowiem, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 135 i § 137 z.t.p.).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Polanowa wniósł o oddalenie skargi albo umorzenie postępowania sądowego, wskazując, że wydanie orzeczenia w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w części stało się bezprzedmiotowe. Jakkolwiek bowiem, zdaniem Burmistrza, stanowisko Prokuratora jest - co do zasady - prawidłowe, to jednak zaskarżona uchwała obecnie nie obowiązuje.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału I z dnia 20 lipca 2021 r., wydanego na podstawie art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 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. 1842 ze zm.), sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

O terminie posiedzenia niejawnego wyznaczonego na dzień 22 września 2021r., poinformowano strony odpowiednio w dniach – 21 lipca 2021 r. (Burmistrz) i 27 lipca 2021 r. (Prokurator). Strony zostały również pouczone o możliwości przedłożenia Sądowi dodatkowego stanowiska w sprawie (poprzez operatora pocztowego lub ePUAP).

***Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje.***

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Jak stanowi zaś art. 3 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019 r. poz. 2325 ze zm.); dalej: "p.p.s.a.", zakres kontroli administracji publicznej obejmuje

także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Jednocześnie, stosownie do brzmienia art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części, zgodnie z art. 151 p.p.s.a.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); dalej: "u.s.g.". Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednakże ustawodawca wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia przepisu prawa, nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Według sądu, sankcję nieważności można zastosować jedynie wówczas, gdy stwierdzone naruszenia mają charakter istotny, tj. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenia procedury jej uchwalania.

W badanej sprawie przedmiotem kontroli sądu jest uchwała Rady Miasta w Polanowie nr XXXI/267/05 z dnia 27 września 2005 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Polanów. Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2005 r. Nr 85 poz.729); dalej: "u.z.z.w.".

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei, według art. 19 ust. 1 u.z.z.w., 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.

Cytowany przepis art. 19 ust. 1 u.z.z.w. określa granicę upoważnienia w ramach, którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Z kolei art. 19 ust. 2 u.z.z.w. szczegółowo wskazuje jakie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług powinien określać regulamin, tj.:

- 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.

Z przywołanych przepisów wynika, że regulamin powinien formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Nadto postanowienia regulaminu nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe czy czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, co wynika z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym, gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak i art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymagającego, aby materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Tak więc, tylko istotne odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. przesadzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co z kolei stanowi o istotnym naruszeniu prawa obligującego sąd do zastosowania sankcji nieważności.

Nadto, należy wskazać, że podstawę zaskarżenia ww. uchwały do sądu administracyjnego stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym wyżej przepisem, każdy,

czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowane zostało stanowisko, według którego w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź przyjmowania i sporządzania regulaminu, sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń danego aktu (por. wyroki NSA z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt II OSK 1883/07; z dnia 25 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 978/08; z dnia 24 lutego 2009 r. sygn. akt II OSK 1087/08; z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II OSK 2992).

Okolicznością istotną jednak w sprawie jest, że skargę do sądu wniósł prokurator. 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 przytoczonego przepisu wynika, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Zadaniem Prokuratury jest, w szczególności strzeżenie praworządności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności, uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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 więc w tym przypadku konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego (por. wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r. sygn. akt I OSK 978/06). O ile więc w przypadku innych podmiotów merytoryczna kontrola uchwały dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną



ochroną przysługującą skarżącemu, o tyle w przypadku wniesienia skargi przez prokuratora ograniczenie to nie ma zastosowania, a skoro przedmiotem zaskarżenia jest uchwała, to - zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. -zakreśla ona granice sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi.

Nadto, przepis art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66) stanowi, że jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

Według sądu, stwierdzenie nieważności uchwały organu stanowiącego w całości może nastąpić jedynie wówczas, gdy uchwała ta w sposób bezsporny i jednoznaczny oraz istotny narusza prawo i pozostaje w niezgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. W ocenie sądu, analiza przepisów zaskarżonej uchwały nie daje podstaw do stwierdzenia, że stan taki miał miejsce w tym przypadku. Po pierwsze, należy wskazać, że zaskarżona uchwała została podjęta 27 września 2005 r. Obowiązuje już zatem w formie przyjętej przez organ przez ponad 15 lat. Żadnego z jej przepisów nie zakwestionował organ nadzoru. Z uzasadnienia skargi prokuratora nie wynika, aby mieszkańcy gminy z powodu jej obowiązywania ponosili negatywne konsekwencje. Zatem, oceniając, czy zainicjowana skargą prokuratora sprawa dotyczy interesów innych osób i czy zachodzi w sprawie przesłanka zaistnienia ochrony obiektywnego porządku prawnego, należy dostrzec brak takiej przesłanki w konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, bowiem mieszkańcy Gminy Polanów przez cały okres jej obowiązywania pozostawali w przeświadczeniu jej legalności i nabywali na jej podstawie określone uprawnienia oraz ponosili określone obowiązki.

Dostrzec także należy, że przepis art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze, chociaż nie wprowadza obligatoryjnej kolejności co do możliwości korzystania przez prokuratora z przewidzianych w nim środków prawnych, to jednak użyte w nim określenie "prokurator zwraca się do organu" oraz dalsze określenie "prokurator może także wystąpić do sądu administracyjnego" wskazują na konieczność rozważnego i racjonalnego korzystania z przewidzianych w nim środków prawnych, w szczególności, gdy kontrolowany akt organu samorządu terytorialnego obowiązuje już wiele lat (w sprawie ponad 15 lat), a mieszkańcy pozostają w przeświadczeniu jego legalności, nie został zakwestionowany przez organ nadzoru. W takiej sytuacji, w ocenie sądu,

prokurator powinien skorzystać nie z najdalej idącego środka zaskarżania, tj. skargi sądowoadministracyjnej o stwierdzenie nieważności dotychczasowego aktu, lecz rozważyć kontrolę legalności będącego w procedowaniu nowego aktu, który ma zastąpić ten skarżony do sądu, w celu zapobieżenia ponowienia błędów w procedowanym akcie.

Mając na uwadze ww. konstatację, przechodząc do kontroli legalności zaskarżonej uchwały, należy stwierdzić nieistotność naruszenia prawa w następujących przepisach zaskarżonej uchwały: w zakresie § 2 pkt 2-9, tytuł Rozdziału III uchwały, §§ 4-7, § 8 ust. 1 i 3, §§ 9-11, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1, § 16 ust. 1, § 17 ust. 1 i 2, § 20, § 21 ust. 2, § 24, § 26, § 28, § 32, § 34, § 35 ust. 1.

Wskazane przez prokuratora naruszenia polegają w głównej mierze na powtórzeniu uregulowań z u.z.z.w. i z aktów wykonawczych do u.z.z.w. jak też na doprecyzowaniu regulacji ustawowej, czy też na unormowaniu przyszłych umów cywilnoprawnych, tj. wejściu w sferę stosunków cywilnoprawnych z odbiorcami.

I, chociaż przepisy § 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), stanowią, że 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, to jednak, jeżeli mają one charakter informacyjny, a nie normatywny, tak jak w zaskarżonej uchwale, to nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Ponadto co istotne, przepis art. 19 ust. 1 u.z.z.w. nie zabrania regulowania innych kwestii niż wskazane w katalogu wymienionym w tym przepisie, gdyż w jego brzmieniu wskazano, że "Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...). Zatem, użycie in fine przepisu zwrotu: "w tym" wskazuje, że jest to katalog otwarty, więc inne kwestie niż wymienione w punktach 1+9 mogą być objęte regulaminem.

Nadto, zupełnie niezrozumiałe jest żądanie przez prokuratora stwierdzenia nieważności tytułu Działu III Regulaminu oznaczonego: "Szczegółowe warunki zawierania i rozwiązywania umów", bowiem z określenia nazwy danej jednostki redakcyjnej, nawet jeżeli jest to określenie nieprecyzyjne, nie wynikają żadne obowiązki czy uprawnienia dla jej adresatów, czyli tytuł tej jednostki redakcyjnej nie ma znaczenia normatywnego, zatem brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

Natomiast, sąd podziela ocenę prokuratora, że przepisy § 25 zaskarżonego Regulaminu, w brzmieniu:

"§ 25 Jeżeli z wieloletnich planów rozwoju i modernizacji nie wynika planowana budowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, a osoba ubiegająca się o przyłączenie wyraża wolę budowy tych urządzeń, gmina może zawrzeć z taką osobą umowę o wspólną realizację inwestycji. Po zawarciu umowy, przedsiębiorstwo określi warunki techniczne przyłączenia."

W § 25 Regulaminu organ uregulował możliwość wybudowania przez przyszłego odbiorcę usług urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych poprzez wspólną realizację inwestycji z przedsiębiorstwem na podstawie umowy, w sytuacji braku uzgodnienia budowy tych urządzeń w wieloletnich planach rozwoju i modernizacji - jednak przepis art. 15 ust. 2 u.z.z.w. przewiduje wyłącznie obowiązek budowy na koszt odbiorcy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego dla lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego, zaś przepis art. 15 ust. 1 u.z.z.w. stätuuje obowiązek przedsiębiorstwa zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zatem, ta regulacja narusza w sposób istotny ww. przepisy art. 15 u.z.z.w. W konsekwencji, zarzucane w skardze naruszenie, tak przepisów rangi konstytucyjnej, ustawowej i ww. rozporządzeń wykonawczych do u.z.z.w., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części dotyczącej § 25 Regulaminu.

Dodać należy, że dla rozstrzygnięcia sprawy nie miała znaczenia informacja zawarta w piśmie procesowym organu, dotycząca uchylecia zaskarżonej uchwały. Należy zwrócić uwagę, iż zmiana lub uchylenie uchwały zaskarżonej do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym dokonania oceny jej legalności i wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego moment wyeliminowania jej z obrotu prawnego. W uchwale z dnia 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994 z 1, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości. Zatem uprzednie uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z dnia: 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10 oraz 24 listopada 2010 r., I OSK 1554/10. Jest to spowodowane tym, że zaskarżony akt prawa miejscowego traci moc obowiązującą ze skutkiem ex nunc, tzn. z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego (zawartego

w ustawie bądź uchwale), natomiast wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały wywiera skutki prawne ex tunc, tzn. z mocą wsteczną.

W konsekwencji ww. oceny, sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł jak w punkcie I. wyroku, stwierdzając nieważności § 25 Regulaminu. Na podstawie art. 151 p.p.s.a., sąd orzekł o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie (pkt II. wyroku).

Wszystkie ww. orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w internetowej bazie orzeczeń NSA – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>



Na oryginale właściwy/we podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*Anna Kalisiaż*

A vertical handwritten signature, appearing to be a stylized representation of the name "Anna Kalisiaż", written in black ink.