

Sygn. akt II SA/Sz 1383/17

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Barbara Gebel, Sędzia NSA Danuta Strzelecka-Kuligowska
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Anita Jałoszyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 maja 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie  
na uchwałę Rady Miasta Szczecin  
z dnia 26 marca 2012 r. nr XVII/477/12  
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginalne właściwie przepis/  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Gołęb

Wyroki / Postanowienia  
z dnia 09.05. 2018  
sygn. akt II SA/Sz 1383/17  
jest prawomocny(+)  
od dnia 30.08. 2018 r.  
podpis sędziego  
Ł. Polchowiec - Kleszy



## UZASADNIENIE

1. Rada Miasta Szczecin, działając na podstawie art. 19 ust 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z 2007 r. Nr 147, poz. 1033, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, z 2010 r. Nr 47, poz. 278 i Nr 238, poz. 1578 - dalej powoływana jako: „u.z.z.w.”) podjęła w dniu 26 marca 2012 r. uchwałę nr XVII/477/12 w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków”.

2. Pismem z dnia 31 października 2017 r. Prokurator Rejonowy Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie (dalej powoływany jako: „Skarżący” lub „Prokurator”) zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na istotne naruszenie:

1) art. 7, art. 84 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 19 ust 2 i art. 31 u.z.z.w. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uchwalenie § 20 ust. 1 i ust. 2,

2) art. 19 ust 2 pkt 1 u.z.z.w. poprzez niewyczerpanie minimalnego zakresu treści uchwały i zaniechanie wskazania „minimalnego poziomu usług”, albowiem w § 3 przytoczone są jedynie zapisy przetransponowane wprost z u.z.z.w., a jednocześnie uchwała zawiera w § 3 pkt 1 niedopuszczalną subdelegację uprawnień prawotwórczych na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wskazując, że ilość dostarczanej wody ma być regulowana umową,

3) § 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez:

- powtórzenie w treści § 2 pkt 2,3,5,9,10 i 11 uchwały przepisów art. 2 pkt 3,4,14,15,16 i art. 19 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 15 ust. 1 uchwały przepisu art. 26 ust.1 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 15 ust. 2 uchwały przepisu art. 27 ust.1 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 15 ust. 3 uchwały przepisu art. 27 ust. 4 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 15 ust. 4 uchwały przepisu art. 27 ust. 5 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 18 uchwały przepisu art. 22 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 19 ust. 1 i 2 uchwały przepisu art. 15 ust. 1 i 2 u.z.z.w.,

- powtórzenie w treści § 7 ust. 2 uchwały przepisu art. 7 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 8 uchwały przepisu art. 6 ust. 5 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 9 ust. 1 uchwały przepisu art. 6 ust. 6 u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 9 ust. 2 uchwały przepisu art. 6 ust. 6a u.z.z.w.,
- powtórzenie w treści § 7 ust. 1 uchwały przepisu art. 6 ust. 3 u.z.z.w.

W uzasadnieniu skargi Prokurator po zacytowaniu § 20 uchwały zwrócił uwagę na brak ustawowego upoważnienia w zakresie obciążania obywateli obowiązkiem wybudowania urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych z własnych środków, nawet za ich zgodą oraz obligowania ich do przekazania tych urządzeń przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu lub Gminie. Na potwierdzenie powyższego stanowiska Skarżący przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r., o sygn. II SA/Go 432/06, w którym orzeczono, że „Sprzeczna z treścią art. 31 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.) jest treść regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w którym nałożono na odbiorcę, za jego zgodą, obowiązek wybudowania urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych z własnych środków”. Również przepis art. 31 ust. 1 u.z.z.w. nie nakłada obowiązku wybudowania urządzeń i następnie ich przekazania. Tym samym Prokurator uznał, że Rada Miasta Szczecin przy uchwalaniu § 20 regulaminu dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej.

W argumentacji zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 pkt. 1 u.z.z.w. poprzez niewyczerpanie minimalnego zakresu treści uchwały i zaniechanie wskazania „minimalnego poziomu usług” Skarżący podniósł, że uchwalając na jego podstawie regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie zagadnień, zaś wszelkie od tego odstępstwa przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Z kolei, zdaniem Prokuratora, skala powtórzeń uregulowań ustawowych w skarżonej uchwale, czyni ją niemalże tożsamą z ustawą, co świadczy o rażącym naruszeniu przepisów dotyczących techniki prawodawczej.

3. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Szczecin wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty podniesione przez Prokuratora za bezzasadne.

W pierwszej kolejności wyjaśniono, że w świetle § 20 zaskarżonej uchwały możliwość wybudowania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i ich przekazanie na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem osób, o których mowa w tym przepisie. Przy czym uchwalając ten przepis nie przekroczone delegacji ustawowej, albowiem upoważnienie do uregulowania tej kwestii w regulaminie wynika z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy. Stąd za niezrozumiałe uznano powoływanie się przez Skarżącego na wyrok WSA w Gorzowie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 432/06.

Dalej wskazano, że Skarżący odczytuje treść § 3 regulaminu w oderwaniu od pozostałych postanowień uchwały i z tego powodu dochodzi do błędnego wniosku, że jedynie § 3 regulaminu reguluje „minimalny poziom usług”, kiedy postanowienia regulujące tę kwestię są zawarte również w innych przepisach tegoż regulaminu.

Zdaniem Organu, w zaskarżonej uchwale nie zawarto też niedopuszczalnej subdelegacji uprawnień prawotwórczych Rady na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 pkt 1 u.z.z.w. to umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zawierać powinna „ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych”. Bezzasadne jest zatem twierdzenie Skarżącego, że ilość wody powinna zostać wskazana w regulaminie, a nie w umowie z odbiorcą. Ilość wody musi podlegać bowiem ustaleniom umownym z poszczególnymi odbiorcami usług, gdyż inne zapotrzebowanie na wodę ma odbiorca prowadzący gospodarstwo domowe, a inne odbiorca prowadzący działalność przemysłową. Co za tym idzie zbędne jest regulowanie ilości wody i w regulaminie i w umowie, a co więcej z przyczyn praktycznych regulowanie tego zagadnienia w regulaminie byłoby niemożliwe. Wskazanie zatem ilości dostarczonej wody nie jest uprawnieniem prawotwórczym Rady Miejskiej, albowiem nie ma charakteru abstrakcyjnego i generalnego. Określenie ilości dostarczonej wody dla poszczególnych odbiorców, ma charakter indywidualny i konkretny, więc musi zostać uregulowane w umowie, a nie w regulaminie.

Za nieuprawione uznano także twierdzenie, iż uchwała wielokrotnie naruszała reguły poprawnej legislacji wyrażone w § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej podnosząc, że w tym rozporządzeniu nie ma wskazanych jednostek redakcyjnych, zaś same zasady techniki zostały umieszczone w załączniku do tego aktu. Nadto według Organu, brak powtórzeń uregulowań ustawowych skutkowałby skrótowością regulaminu, jego

niską komunikatywnością i zrozumiałością, gdyż odbiorcy usług wodno-kanalizacyjnych nie mogliby tylko na podstawie tego aktu prawa miejscowego ustalić jaki jest rzeczywisty zakres ich praw i obowiązków.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

4. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, będące aktami prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.- powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”).

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanego wyżej kryterium legalności Sąd uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

5. Z art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) wynika, iż uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności zalicza się między innymi: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa



Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Powyższa zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.

6. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym 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.

Z kolei ust. 2 tego artykułu określa elementy treści regulaminu, wskazując, że powinien on 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.

Powołany przepis stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego, nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 u.z.z.w., gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej 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. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w powołanym art. 19 u.z.z.w., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie bądź rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych, albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

7. Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy, stwierdzić należy, że Organ podejmując zaskarżoną uchwałę dopuścił się naruszenia art. 19 ust. 2 u.z.z.w., gdyż nie wypełnił upoważnienia ustawowego w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Co prawda w treści regulaminu Rada wprowadziła rozdział 2 zatytułowany „Minimalny poziom usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne i obowiązku Odbiorcy usług”, jednakże ani regulacje tego rozdziału, ani też inne zapisy uchwały, nie pozwalają na zakwalifikowanie ich jako wypełniające dyspozycję art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.



Sąd stoi na stanowisku, iż skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to regulamin winien określać co najmniej minimalne ciśnienie wody, minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków. Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały kwestii tych nie unormowano. Za taką regulację nie może być w szczególności uznany § 3 regulaminu, w którym zawarto zapis, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek:

- 1) zapewnić zdolność posiadanych Urządzeń wodociągowych i Urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody o odpowiednim ciśnieniu w maksymalnej, określonej w Umowie ozwos ilości oraz jakości zgodnej z obowiązującymi przepisami oraz zapewnić dostawę wody i odprowadzanie ścieków w sposób ciągły i niezawodny;
- 2) zapewnić ogólne wymagania w zakresie jakości materiałów do budowy Urządzeń wodociągowych i Urządzeń kanalizacyjnych zgodnie z obowiązującymi normami i wewnętrznymi aktami normatywnymi Przedsiębiorstwa wodociągowo kanalizacyjnego;
- 3) zapewnić ogólne wymagania dotyczące projektowania i wykonania sieci i przyłączy wodociągowych oraz sieci kanalizacyjnych i przyłączy kanalizacyjnych, w zakresie których mają wpływ na jakość usług;
- 4) spełniać wymagania w zakresie jakości usług wodociągowych i usług kanalizacyjnych określone w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
- 5) zapewnić prawidłową eksploatację i naprawę Urządzeń wodociągowych i Urządzeń kanalizacyjnych,
- 6) prowadzenia wewnętrznej kontroli jakości dostarczanej wody;
- 7) zainstalowania na własny koszt i utrzymania u Odbiorcy Wodomierza głównego na przyłączy wodociągowym.

Analiza zacytowanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie uregulowano w nim standardów usług, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., skoro odesłano w tym zakresie do postanowień umów zawieranych z odbiorcą usług oraz warunków technicznych przyłączenia. Odesłanie takie niewątpliwie nie spełnia wymogu zawartego w delegacji ustawowej, a co więcej stanowi niedozwoloną subdelegację

uprawnień prawotwórczych rady na inny podmiot, tj. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, i w tym zakresie racje należy przyznać Skarżącemu.

Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga, że unormowanie w regulaminie minimalnego poziomu usług ma mieć charakter abstrakcyjny oraz generalny i choć dostrzec należy, że nie jest możliwe dokładne określenie wszystkich parametrów świadczonych usług, z uwagi na różne kategorie ich odbiorców, to jednak nie można wyprowadzać z tego wniosku, jak to uczyniono w odpowiedzi na skargę, iż w regulaminie zbędne jest unormowanie standardów usług w zakresie ilości wody. Stanowiska tego w żaden sposób nie podważa także okoliczność, że na mocy art. 6 u.z.z.w. ilość i jakość świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych określa się w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenia ścieków. Odróżnić bowiem należy obowiązek unormowania w regulaminie minimalnego poziomu usług, od kwestii będących przedmiotem umowy.

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 przez przedsiębiorstwo usług daje bowiem mieszkańcom gminy wskazówkę jakiego co najmniej poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym wskazanych świadczeń, w zakresie objętym regulaminem, przedsiębiorstwie.

Przy czym to rada w treści regulaminu daje przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu wiążącą wytyczną, której to przedsiębiorstwo ma obowiązek przestrzegać i dostosować się zawierając umowy cywilnoprawne z odbiorcami usług (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 863/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 441/14, wszystkie przytaczane orzeczenia dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Stąd wymóg określania w umowie postanowień dotyczących ilości wody nie może czynić zbędnym unormowania tej kwestii w regulaminie. Podkreślona w odpowiedzi na skargę odmienność charakteru umowy jak i uchwały dodatkowo tylko potwierdza tę tezę, gdyż w istocie regulamin stanowi ramy dla umowy, w której dochodzi do konkretyzacji świadczonych usług.

Zaznaczenia także wymaga, że § 3 regulaminu powtarza treści art. 5 ust. 1 i 1 a i art. 15 ust. 3 u.z.z.w., a zatem również i z tego powodu nie może być uznany za przepis stanowiący o realizacji delegacji ustawowej.

Z kolei brak wypełnienia delegacji ustawowej wobec pominięcia w regulaminie jednego z jego koniecznych elementów, 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 dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/GI 629/06).

8. Odnosząc się do argumentacji skargi wskazującej na powtórzenia w regulaminie szeregu przepisów ustawowych wyjaśnienia wymaga, że stosownie do § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908- dalej jako: „załącznik do rozporządzenia z.t.p.”), a którego to postanowienia zgodnie z § 143 ww. załącznika, stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Sąd przychyliła się do poglądu reprezentowanego w orzecznictwie według którego niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych oraz klasyfikującego takie uchybienia jako istotnie naruszające zasady techniki legislacyjnej.

Trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 270/13), iż zabieg powtórzenia stwarza możliwość interpretacji powtórnego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia stanowią przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i czynią niejasny charakter powtórzonych norm w kontekście ich miejsca w hierarchii przepisów prawa. Powtarzanie regulacji ustawy w akcie prawa miejscowego może bowiem wprowadzać w błąd co do tego, czy określona norma stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego, czy też stanowi przepis powszechnie obowiązujący tylko na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego.

Także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego akcentuje się, że naruszenie omawianej zasady techniki prawodawczej prowadzi do nieuprawnionego

wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, 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. Ponadto podkreśla się, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone a ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 370/07, z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Innymi słowy, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a zatem przepisy uchwały naruszające ten zakaz uznać należy za nieważne.

Podzielić należy stanowisko Prokuratora, że z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku zaskarżonego regulaminu, skoro przepisy § 2 pkt 2,3,5,9,10 i 11, § 7 ust. 1 i 2, § 8, § 9 ust. 1 i 2, § 15 ust. 1-4 § 18, § 19 ust. 1 i 2 uchwały powtarzają regulację u.z.z.w. (tj. art. 2 pkt 3, 4, 14, 15, 16, 19, art. 6 ust. 3, 5, 6, 6a, art. 7, art. 15 ust. 1 i 2, art. 19, art. 22, art. 26 ust. 1 i 27 ust. 1,4,5). Wynikający z powyższego znaczny zakres powtórzeń przepisów ustawy, w tym definicji ustawowych, przesądza o istotnym uchybieniu § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z.t.p., zaś przeciwne stanowisko Organu uznać należy za pozbawione podstaw prawnych.

Podkreślić trzeba, że wprowadzenie w uchwale tak licznych powtórzeń nie znajduje żadnego uzasadnienia, a niedostrzeżenie przez Organ naruszenia zakazu techniki legislacyjnej i aprobowanie tych naruszeń w odpowiedzi na skargę poprzez dowodzenie, że poprawiają one komunikatywność aktu, zasługuje tym bardziej na krytykę, jeśli weźmie się pod uwagę, że Organ był w sprawie reprezentowany przez dziewięciu profesjonalnych pełnomocników z renomowanej kancelarii.

9. Sąd natomiast nie zgadza się z zarzutem skargi jakoby § 20 uchwały nakładał na obywateli obowiązek wybudowania urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych z własnych środków i przekazywania ich przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu lub Gminie Szczecin.

W świetle tego przepisu w przypadkach, gdy plany inwestycyjne właścicieli lub zarządców nieruchomości nie są ujęte w Wieloletnim planie rozwoju



i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, mogą oni wybudować na własny koszt Urządzenia wodociągowe i Urządzenia kanalizacyjne niezbędne do korzystania z usług po uprzednim zawarciu stosownej umowy z Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym lub Gminą Miasto Szczecin (ust.1). Umowa, o której mowa w ust. 1 powinna regulować w szczególności warunki finansowania, budowy i przekazania wybudowanych urządzeń Przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu lub Gminie Miasto Szczecin (ust.2).

Zdaniem Sądu, omawiane unormowanie przewiduje wyłącznie możliwość wybudowania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, pozostawiając właścicielom i zarządcom nieruchomości swobodę wyboru, o czym świadczy użycie zwrotu „mogą”. Słusznie zatem Organ wskazał, że skorzystanie z możliwości wynikającej z § 20 uchwały stanowi uprawnienie, a nie obowiązek osób, o których mowa w tym przepisie, zaś uregulowanie tej kwestii nastąpiło w granicach upoważnienia ustawowego.

10. Podsumowując stwierdzić należy, że choć nie wszystkie argumenty Prokuratora zasługiwały na uwzględnienie, to stwierdzone uchybienia polegające na niewypełnieniu delegacji ustawowej wobec zaniechania wskazania minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a także naruszeniu zasad techniki prawodawczej poprzez zastosowanie licznych powtórzeń regulacji ustawowej, przemawiają bez wątpliwości za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

11. Z tych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.



W oryginale właściwym podpis/ym  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Golab

