

I SA/Op 385/19 - Wyrok WSA w Opolu

Data orzeczenia	2019-11-22	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2019-09-03	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu	
Sędziowie	Aleksandra Sędkowska Gerard Czech /przewodniczący sprawozdawca/ Grzegorz Gocki	
Symbol z opisem	6099 Inne o symbolu podstawowym 609 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe	
Skarżony organ	Rada Gminy	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały	
Powołane przepisy	Dz.U. 2019 poz 506 art. 91 ust. 1 , art. 93 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity</i> Dz.U. 2019 poz 2325 art. 3 par. 1, art. 134 par. 1, art. 147 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.</i> Dz.U. 2018 poz 1152 art. 19 ust. 5 <i>Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Gerard Czech (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Gocki Sędzia WSA Aleksandra Sędkowska Protokolant Starszy inspektor sądowy Iwona Dąbrowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 listopada 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Opolskiego na uchwałę Rady Gminy Lubrza z dnia 31 października 2018 r., nr XXXVI/259/2018 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, II. zasądza od Gminy Lubrza na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie złotych: czterysta osiemdziesiąt 00/100) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

We wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej jako: "u.s.g.") i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.- dalej zwanej p.p.s.a.) skardze na uchwałę Nr XXXVI/259/2018 Rady Gminy Lubrza z dnia 31 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Lubrza (dalej: "Uchwała", "Regulamin") Wojewoda Opolski wniósł o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Według Wojewody Opolskiego (dalej: "organ nadzoru", "skarżący") w toku badania legalności przedmiotowego aktu stwierdzono liczne istotne naruszenia prawa, w tym art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r. poz. 1437, dalej: "Ustawa", "u.z.z.w."), przez naruszenie zawartej tam delegacji ustawowej, w części poprzez jej przekroczenie, a w części przez jej niewypełnienie, albowiem:

- w § 1 Regulaminu postanowiono, że określa on zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków realizowane na terenie Gminy Lubrza, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych oraz odbiorców usług, podczas gdy z art. 1 Ustawy wynika, iż to ustawa, a nie uchwalony przez radę gminy regulamin określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Zakres przedmiotowy regulaminu winien zostać zatem określony zgodnie z art. 19 ust. 5 Ustawy, który stanowi, że "regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług",

- w § 3 pkt 4 Regulaminu zawarto postanowienie, zgodnie z którym jakość wody z sieci dostarczanej do przyłącza powinna odpowiadać warunkom określonym w obowiązujących przepisach wydanych na podstawie art. 13 Ustawy. Nie wskazano jednak szczegółowych parametrów jakościowych - tym samym delegacja z art. 19 ust. 5 pkt 1 Ustawy została wypełniona jedynie częściowo. Dodatkowo zauważono, że w sytuacji gdy w § 25 ust. 1 Regulaminu przewidziano, że odbiorca ma prawo do zgłaszania reklamacji dotyczących ilości i jakości świadczonych usług, to brak wskazania w regulaminie konkretnego minimalnego poziomu świadczonych usług dotyczących jakości dostarczanej wody czyni możliwość złożenia reklamacji w tym zakresie niezwykle utrudnioną, o ile nie iluzoryczną,

- w § 5 ust. 2 Regulaminu wskazano, że jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza, będącego w posiadaniu odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, odbiorca zobowiązany jest do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożenia. Przepis art. 19 ust. 5 Ustawy nie upoważnia organu gminy do nakładania w regulaminie określonych obowiązków na odbiorców usług, a za takowy należy uznać zobowiązanie odbiorcy do usunięcia przyczyn zagrożenia. Ponadto w § 5 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że w przypadku, gdy odbiorca nie usunie zagrożenia, pomimo wezwania ze strony przedsiębiorstwa, ma ono prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia. Powyższy zapis również nie może się ostać, bowiem dotyczy on kwestii cywilnoprawnych. Tym samym Rada Gminy Lubrza przekroczyła delegację ustawową, wynikającą z przywołanego wyżej przepisu, co stanowi istotne naruszenie prawa.

- w § 6 ust. 4 pkt 1 Regulaminu postanowiono, że wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem powinien w szczególności zawierać imię i nazwisko (lub nazwę), numer NIP oraz adres zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy. Analogiczne postanowienia zawarto w § 6 i ust. 5 pkt 1 Regulaminu zobowiązując właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych do zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo z osobą korzystającą z lokalu.

W ocenie organu nadzoru zobowiązanie wnioskodawcy do podania numeru NIP w sposób istotny narusza art. 19 ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2 i ust. 6 Ustawy, gdyż w świetle tych regulacji ustawowych podanie tych numerów nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Określenie w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane konieczne do zawarcia takiej umowy. Jeżeli osoba ubiegająca się o jej zawarcie przedłoży wniosek w tym przedmiocie, wskazując imię i nazwisko oraz adres (lub odpowiednio imię i nazwisko oraz adres osoby korzystającej z lokalu), to już te dane osobowe powinny umożliwić podpisanie stosownego kontraktu, zatem domaganie się dodatkowych danych, jak nr PESEL, nr REGON czy nr NIP, nie jest warunkiem koniecznym do zawierania umów na dostawę wody lub odprowadzanie ścieków (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt: II OSK 391/17).

- w § 6 ust. 5 pkt 4 Regulaminu nałożono na właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego obowiązek dołączenia do wniosku o zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu oświadczenia o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń oraz schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym. Zdaniem skarżącego zasadą wynikającą z art. 6 ust. 5 u.z.z.w. jest to, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa na dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą. Zawarcie umowy z osobami korzystającymi z lokali w ww. budynkach może natomiast nastąpić wyłącznie na wniosek właściciela lub zarządcy takiego budynku po spełnieniu wymagań określonych art. 6 ust. 1-7 Ustawy. Według skarżącego w przepisach Ustawy nie przewidziano jednakże konieczności załączania do wniosku oświadczenia właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania choć sam obowiązek informowania o tym osób korzystających z lokali przez właściciela lub zarządcę wynika wprost z art. 6 ust. 6a Ustawy. Żaden z przepisów Ustawy nie zawiera także

obowiązku dołączania do wniosku o zawarcie umowy schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym.

- w § 9 ust. 1 Regulaminu wskazano, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków jest zawierana na czas określony lub nieokreślony, w zależności od ustaleń stron umowy. W ocenie organu nadzoru kwestia ta jest zagadnieniem cywilnoprawnym i powinna być regulowana w umowie pomiędzy przedsiębiorstwem, a odbiorcami, nie zaś w regulaminie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 896/17). Określenie tych elementów przez Radę Gminy stanowi więc ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący zaskarżony akt nie jest upoważniony, nie mając podstaw prawnych do zawarcia takiej regulacji w przepisach prawa miejscowego.

- w § 13 ust. 4 Regulaminu wskazano, że przyłączenie do sieci wodociągowej uwarunkowane są usytuowaniem nieruchomości oraz zdolnościami dostawczymi i przepustowymi istniejącej sieci wodociągowej. Według organu nadzoru zapis ten w sposób istotny narusza art. 15 ust. 4 Ustawy, poprzez nieuprawnione rozszerzenie przesłanek przyłączenia nieruchomości do sieci, tj. usytuowanie nieruchomości oraz zdolności dostawcze i przepustowe istniejącej sieci, podczas gdy art. 15 ust. 4 u.z.z.w. stanowi o obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci jeżeli są spełnione warunki przyłączenia oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Ponadto w § 13 ust. 5 Regulaminu wskazano, że przed podpisaniem umowy na dostawę wody, przedsiębiorstwo po otrzymaniu kompletnej dokumentacji technicznej wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą dokona odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz sporządza protokół odbioru. Również i tym zapisem organ stanowiący Gminy uregulował dodatkowy, niewynikający z ustawy, obowiązek dołączenia dokumentacji budowlanej (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Op 383/18). Normowanie w aktach prawa miejscowego kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie lub rozporządzeniu, a brak jest szczegółowego ustawowego upoważnienia dla rady gminy do ich określenia w ustawie, należy uznać za niedopuszczalne i w sposób istotny naruszające art. 19 ust. 2 i 5 Ustawy. Analogiczna sytuacja zaistniała w § 21 ust. 2 Regulaminu oraz § 22 ust. 4 Regulaminu.

- w § 18 ust. 1 Regulaminu zawarto zapis, w którym wskazano, że techniczne możliwości dostępu do usług przedsiębiorstwo zapewnia poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Zdaniem skarżącego treścią regulaminu nie może być określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach. Poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" oraz są nieprecyzyjne. W § 18 ust. 2 Regulaminu postanowiono ponadto, że dostęp do usług przedsiębiorstwa wyznaczają także techniczne możliwości istniejących urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych m.in. stan techniczny, przepustowość, zdolność produkcyjna urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. W ocenie organu nadzoru są to jednak kryteria niejednoznaczne, nieczytelne i nieprzewidziane w art. 15 ust. 4 Ustawy,

- w § 21 ust. 3 Regulaminu przewidziano, że osoby zamierzające wykonać urządzenia sieciowe i sieci wodociągowe i kanalizacyjne mogą zawrzeć wstępne porozumienie z przedsiębiorstwem dotyczące budowy urządzeń, partycypacji w kosztach oraz przekazania urządzeń przedsiębiorstwu. W ocenie organu nadzoru regulacje powyższe stanowią nieuprawnioną zmianę podmiotu odpowiedzialnego za budowę urządzeń wodociągowych, gdyż ustawodawca w art. 15 Ustawy w sposób precyzyjny określił kto i w jakim zakresie odpowiada za budowę poszczególnych urządzeń umożliwiających dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1289/17),

- w § 23 ust. 1 Regulaminu wskazano, że wstrzymanie dostawy wody lub odbioru ścieków może nastąpić bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców, gdy występują warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenia usług poprzez wystąpienia nagłej awarii sieci. 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. Organ stanowiący zamiast określić w Regulaminie sposób postępowania na wypadek niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, zwolnił (ograniczył) przedsiębiorstwo - w sytuacji zaistnienia pewnych okoliczności faktycznych - z ustawowej powinności wynikającej z art. 5 ust. Ustawy zobowiązującej przedsiębiorstwo do zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. W ocenie organu nadzoru art. 19 ust. 5 pkt 7 Ustawy nie pozwala na unormowanie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków przesłanek wstrzymania i ograniczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w taki sposób, w jak uczyniono to w zaskarżony akcie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt: II SA/Po 43/19).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również użyty w § 28 ust. 3 Regulaminu nieprecyzyjny zwrot "niezwłocznie" który może powodować wątpliwości interpretacyjne. Posługiwanie się w treści uchwały niedookreślonymi zwrotami jest niedopuszczalne, gdyż przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób wyczerpujący, precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91 LEX 25640)

Nadto organ nadzoru mając na uwadze, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji norm powszechnie obowiązujących, za naruszające prawo uznał także przepisy które powtarzają przepisy ustawowe, a to w § 17 ust. 1 Regulaminu (powtórzono art.15 ust. i 2 Ustawy), w § 17 ust 2 Regulaminu (powtórzono art. 15 ust. 3 Ustawy) oraz w § 21 ust 1 Regulaminu (powtórzono art. 31 ust. 1 Ustawy).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Jednocześnie z ostrożności procesowej w przypadku uwzględnienia skargi, wniósł o ograniczenie rozstrzygnięcia do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa lub stwierdzenia jej nieważności w części.

Ustosunkowując się do poszczególnych zarzutów skargi organ, nie podzielając zawartego w skardze żądania stwierdził, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu i jako prawidłowa winna ostać się w obrocie prawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 j.t.), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a, w oparciu o przepis art. 147 § 1 tej ustawy, sąd stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Przeprowadzając ocenę prawidłowości realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał także na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), w myśl której w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy publiczne nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 161/19 – orzeczenie, jak i dalej powołane dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, powoływanej dalej w skrócie jako CBOSA).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się wyłącznie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do ich podejmowania, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Zauważyć także należy, że sądy administracyjne szczegółowo kontrolując regulacje aktów prawa miejscowego jakimi są regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków, analizują także wpływ stwierdzonych niezgodności z prawem na możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w tym przedmiocie jako całości (vide np. wyroki w sprawach IV SA/Po 1110/17 z dnia 8 marca 2018 r.; II SA/Go 954/16 z dnia 12 stycznia 2017 r.; VIII SA/Wa 460/17 z dnia 14 grudnia 2017 r.; II SA/Ol 996/17 z dnia 16 stycznia 2018 r.; II SA/Sz 24/18 z dnia 14 marca 2018 r.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że "Posłużenie się w przepisie art. 19 ust. 5 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. Zatem ta 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. 5 pkt 1-9 Ustawy. Pominięcie któregośkolwiek obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę. Skoro zatem ustawodawca w art. 19 ust. 5 Ustawy wskazał zakres unormowań, jakie powinien zawierać regulamin, stąd pominięcie niektórych unormowań wymaganych tym przepisem, należy zaliczyć do istotnego naruszenia prawa." (wyroki: WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/07, NSA z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2605/15 i z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 1663/06, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1256/17 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Istotnym w tym miejscu jest też podkreślenie, że Sąd dokonując kontroli legalności danego aktu prawa miejscowego i korzystając z przewidzianego w art. 147 § 1 p.p.s.a. prawa do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części, z uwagi na stwierdzenie wadliwości poszczególnych jej zapisów, jest obowiązany do dokonania oceny, czy w sytuacji wyeliminowania ich z obrotu prawnego, pozostawione w obrocie prawnym pozostałe regulacje uchwały, będą nadal w pełni realizowały zakres przedmiotowy

wyznaczony do uregulowania w ramach aktu prawa miejscowego, w oparciu o delegację ustawową z art. 19 ust. 5 Ustawy.

Na ten aspekt, bardzo istotny także w toku rozpoznawania niniejszej sprawy, zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, między innymi w wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2605/15, wskazując na konieczność dokonania przez sąd I instancji oceny, czy w sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego jedynie poszczególnych zapisów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będzie on w pozostałej części spełniał wymogi wynikające z art. 19 ust. 2 (uwaga Sądu - obecnie art. 19 ust. 5 Ustawy) i mógłby nadal, bez wyeliminowanych przepisów, funkcjonować jako akt prawa miejscowego.

Dokonaną przez Sąd w dalszej części rozważań ocenę zaskarżonych w niniejszej sprawie uregulowań przedmiotowej uchwały należy poprzedzić rozważaniami natury ogólnej dotyczącymi charakteru prawnego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który to akt prawa miejscowego zakłada swoistą symetrię praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, o czym, co do zasady, wprost stanowi art. 19 ust. 5 u.z.z.w. Jego celem jest uniemożliwienie wykorzystywania przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne pozycji dominującej (najczęściej) na lokalnym (gminnym) rynku względem odbiorcy usług. Celowi temu służą uregulowania określające:

- obowiązki przedsiębiorstwa w postaci ustalenia: minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (pkt 1 ww. artykułu), sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (pkt 7), standardów obsługi odbiorców usług, w tym sposobu załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków (pkt 8),
- sposób postępowania sprzed zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków w zakresie określenia warunków przyłączania do sieci (pkt 4), warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (pkt 5), czy sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza (pkt 6) oraz
- okoliczności związania się umową zdefiniowane jako warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (pkt 2) i wreszcie określające metodologię wysokości należnej od odbiorcy usług należności za świadczoną usługę poprzez ustalenie sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach (pkt 3).

Nie budzi przy tym wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 19 ust. 5 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 do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Skoro zatem w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 19 ust. 5 Ustawy, to wszelkie odstępstwa (naruszenie delegacji ustawowej poprzez jej przekroczenie, czy też przez jej niewypełnienie w całości) od katalogu sformułowanego w tym przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

Należy też podkreślić, że w rozdziale 2 Ustawy uregulowane zostały zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają podstawowe znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów Ustawy, w tym jej art. 19 wskazującego zakres przedmiotowy regulaminu. W art. 6 ust. 1 Ustawy

unormowano zasadę udzielania wspomnianych usług na podstawie pisemnej umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Umowa ta musi określać w szczególności prawa i obowiązki jej stron (art. 6 ust. 3 pkt 3 Ustawy). Z przepisu tego wynika zatem, że ustawodawca zdecydował, iż to wola stron umowy ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia zakresu "praw i obowiązków" zarówno przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak i odbiorców jego usług. Intencją ustawodawcy było pozostawienie stronom umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej swobody w ustalaniu treści tej umowy, z uwzględnieniem pozostałych zasad ustawy. Oznacza to więc, że kwestie dotyczące m.in. określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego.

Z kolei regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako akt prawa miejscowego regulujący prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług winien realizować powołaną w jego podstawie prawnej delegację ustawową zawartą w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., a zatem 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.

Upoważnienie to nie daje jednakże radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż wymienione w przytoczonym przepisie, ani też pomijania kwestii które winny być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Mając powyższe na uwadze, dokonana przez Sąd kontrola legalności zaskarżonego w obecnie rozpoznawanej sprawie Regulaminu potwierdziła, że w istotny sposób narusza on prawo, zarówno poprzez brak zawarcia w nim regulacji, które winny stanowić kompleksowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 Ustawy, jak też poprzez zawarcie w nim regulacji wykraczających poza zakres tej delegacji, a tym samym niezbędnym stało się stwierdzenie nieważności przedmiotowej Uchwały w całości.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi, a także mając na uwadze regulację art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (z zastrzeżeniem art. 57a, który to przepis nie ma zastosowania w niniejszej sprawie), skład orzekający podzielił stanowisko Wojewody Opolskiego, że nie stanowi realizacji przepisu kompetencyjnego z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. w odniesieniu do obowiązku określenia minimalnego poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zawarte w § 3 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, użycie zwrotu " jakość wody z sieci

dostarczanej do przyłącza powinna odpowiadać warunkom określonym w obowiązujących przepisach wydanych na podstawie art. 13 Ustawy".

W ocenie Sądu, pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług, jak ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, jak również jakość wody. Przedmiotowy regulamin nie określił jednak żadnego z parametrów "minimalnego poziomu usług", w zakresie jakości dostarczanej wody pitnej.

Nie ma znaczenia, że np. wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, albo że umowa określa ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług (art. 6 ust. 3 pkt 1 Ustawy). Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2033/06, wyrok WSA w Szczecinie z 10 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 929/16 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1256/17, publ. CBOSA). Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego wynikającego z dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 Ustawy.

Należy w tym miejscu dodatkowo zauważyć, iż wymagany minimalny poziom jakości wody został określony poprzez przepisy wydane na podstawie art. 13 Ustawy tj. w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przepisy te wyznaczają pewien minimalny poziom świadczonych usług, co jednakże nie oznacza jakości wody dostarczanej na terenie gminy, a tym samym brak konieczności uszczegółowienia jej parametrów jakościowych. Z przepisów ww. rozporządzenia wynika jedynie, jaki musi być zachowany minimalny poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Czym innym jest natomiast określenie w ramach stosownej uchwały, określonych parametrów jakościowych wody, dostarczanej już końcowemu odbiorcy, której to jakości musi być co najmniej równa minimalnym wskaźnikom wskazanym w powyższym rozporządzeniu, ale też może być wyższa, w zależności od konkretnego ujęcia wody. Dana gmina może bowiem wprowadzić/lub nie zastrzone wymagania jakościowe dla wody, która ma być dostarczana na terenie obowiązywania regulaminu, jednakże w każdym przypadku ma ona obowiązek określić stosowany na jej terenie poziom jakościowy wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, poprzez wskazanie jej konkretnych parametrów jakościowych. Oczywiście przy tym jest, że przedsiębiorstwo dostarczające odbiorcom wodę, musi prowadzić bieżącą kontrolę jej przydatności, a zatem spełnienia przez nią wymogów z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. Brak bowiem spełnienia tych minimalnych norm, prowadziłyby do ewentualnych ograniczeń w możliwości dostarczania takiej wody odbiorcom, skoro nie spełniałaby ona określonych w rozporządzeniu norm jakościowych. Ponadto w sytuacji, gdy w samej uchwale nie ustanowiono konkretnych parametrów jakościowych dostarczanej wody, przewidziane w § 25 ust. 1 Regulaminu prawo jej odbiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących ilości i jakości świadczonych usług, czyni realizację tego uprawnienia niezwykle utrudnioną, o ile nie niemożliwą.

Zasadny jest zatem zarzut skargi, że brak zawarcia w Regulaminie pełnego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków świadczy o niewypełnieniu przez organ stanowiący delegacji ustawowej, a to z kolei ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę, zaś niewyczerpanie przez nią pełnego zakresu przedmiotowego przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, musi prowadzić do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Op 383/18, z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt II SA/Op 196/17 i z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Op 195/18).

Powyższe uwagi Sądu dotyczą także kolejnego zarzutu skargi, dotyczącego zapisów § 18 ust. 1 Regulaminu, jako naruszającego art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. w którym wskazano, że techniczne możliwości dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych przedsiębiorstwo zapewnia poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Niewątpliwie regulamin, jako akt prawa miejscowego, musi zawierać normy generalne, a jak słusznie wskazano w skardze, charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w wieloletnich planach rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych", a ponadto są nieprecyzyjne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 896/17, wyrok NSA z 9 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 1663/06). Poza tym problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń, została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 ww. Ustawy, zaś art. 19 tej Ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania tej kwestii do regulaminu. Regulacja § 18 ust. 1 Regulaminu stanowi zatem nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale poprzez zawarte w niej odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, w ogóle nie zawiera stosownych uregulowań dotyczących określenia w drodze aktu prawa miejscowego technicznych warunków dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że brak zawarcia w Regulaminie warunków technicznych dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych świadczy o niewypełnieniu przez organ stanowiący delegacji ustawowej, a to z kolei ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W skardze zasadnie podniesiono również zarzuty dotyczące tych przepisów, które swoim przedmiotem wykraczały poza zakres ustawowego umocowania organu gminy do stanowienia prawa miejscowego.

Dotyczy to zapisów § 5 ust. 2 Regulaminu. Zauważyć bowiem należy, że uregulowanie zawarte w ww. paragrafie jest niejasne i nie daje możliwości jego realizacji. W przepisie tym wskazano, że jeżeli w trakcie eksploatacji przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, będącego w posiadaniu odbiorcy, powstanie zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, odbiorca jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia przyczyn zagrożenia.

W regulaminie w żaden sposób nie określono jednak co należy rozumieć przez "zagrożenie istotnego obniżenia poziomu usług". W przypadku natomiast, gdy odbiorca nie usunie zagrożenia pomimo wezwania ze strony przedsiębiorstwa, ma ono prawo podjąć wszelkie działania zmierzające do usunięcia zagrożenia (§ 5 ust. 3 Regulaminu). Działania przedsiębiorstwa nie mogą naruszać prawa własności przyłącza przysługującego odbiorcy. Treść przytoczonego powyżej § 5 ust. 2 i 3 normującego sposoby eksploatacji przyłącza, dotyczy kwestii cywilnoprawnych, które powinny zostać zakomunikowane i uzgodnione z odbiorcą usług w umowie, jako warunek jej prawidłowej realizacji. Zapisy tego typu nie mieszczą się w ramach żadnej z wymienionych w art. 19 ust. 2 pkt 1-9 u.z.z.w. delegacji ustawowych. W szczególności nie sposób kwalifikować takich postanowień, jako prawa i obowiązki odbiorców w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo (art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.), jak to przyjęła Rada Gminy. Ponadto, na co słusznie zwrócił uwagę organ nadzoru przepis art. 19 ust. 5 u.z.z.w. nie upoważnia organu gminy do nakładania w regulaminie określonych obowiązków na odbiorców usług.

Dodatkowo Sąd zauważa, że w Regulaminie w § 6 ust. 5 pkt 4 nałożono na zarządcę budynku wielolokalowego lub właściciela obowiązek złożenia oświadczenia o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń oraz przedłożenia schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym. Regulacja ta również wykracza poza zakres ustawowego umocowania organu gminy, do stanowienia prawa miejscowego. W przepisach Ustawy nie przewidziano bowiem konieczności dołączania do wniosku oświadczenia właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania oraz obowiązku dołączania schematu wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym, wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego.

Wyjście poza zakres umocowania ustawowego, stanowi także regulacja § 9 ust. 1 Regulaminu, określająca czas trwania umowy o dostawę usług (czas określony lub nieokreślony), gdyż przewidziana w art. 19 ust. 5 Ustawy delegacja, nie uprawniała organu stanowiącego, do uregulowania tej kwestii w ramach aktu prawa miejscowego.

W skardze słusznie także zwrócono uwagę, że zapis § 13 Regulaminu, zawarty w Rozdziale 5 "Warunki przyłączenia do sieci" nie stanowi prawidłowej realizacji tego uregulowania. W przepisie tym uzależniono bowiem dostęp do usług od technicznych możliwości istniejących urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, odsyłając do nieczytelnych kryteriów "przepustowości, zdolności produkcyjnej, lokalizacji nieruchomości, stanu technicznego urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych". Wprowadzenie tak niejednoznacznych kryteriów niewątpliwie może sprzyjać arbitralnemu rozpatrywaniu wniosków osób ubiegających się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Jednocześnie zauważyć należy, że w § 13 ust. 5 Regulaminu znalazł się zapis zobowiązujący osobę ubiegającą się o przyłączenie do dostarczenia przedsiębiorstwu - przed podpisaniem umowy na dostawę wody – dokumentacji technicznej wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą, który w ocenie Sądu należy uznać za niezgodny z prawem. Katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną wynika z ustawy Prawo budowlane oraz z rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie. Nie do zaakceptowania wydaje się więc sytuacja, w której przyszłego odbiorcę zobowiązuje się do dokonania czynności dla osiągnięcia celu, jakim jest prawidłowe wykonanie przyłącza lub takich, których statuowanie zastrzeżone jest dla potrzeb postępowań regulowanych innymi dziedzinami prawa. Brak jest zatem podstaw do tego, aby organ gminy zamieszczał w uchwale przepisy odnoszące się do obowiązków określonych ustawowo. Analogiczne uwagi odnieść należy również do zapisów § 21 ust. 2 i § 22 ust. 4 Regulaminu.

Natomiast odnośnie podniesionego w skardze, nieuprawnionego zawarcia w § 6 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 pkt 1 pkt 1 Regulaminu zapisów wskazujących, że wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem powinien w szczególności zawierać oprócz imienia i nazwiska (lub nazwy) oraz adresu zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy dodatkowo jego numer NIP, Sąd zgadza się ze stanowiskiem skarżącego, że w świetle regulacji ustawowych podanie tego numeru nie może stanowić warunku zawarcia umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Sąd podziela stanowisko, iż określenie, w oparciu o art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane, które są konieczne do zawarcia umowy. Jeżeli właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego przedłoży wniosek o zawarcie umowy o dostarczanie wody lub odbiór ścieków z osobą korzystającą z lokalu w takim budynku wskazując na imię i nazwisko takiej osoby oraz jej adres, to już te dane osobowe powinny umożliwić zawarcie skutecznej umowy. Domaganie się dodatkowych danych osobowych jak numer ewidencji podatkowej NIP nie jest warunkiem koniecznym do zawarcia takiej umowy, tym bardziej, że posiadanie numeru NIP nie jest obowiązkowe i mnie muszą go posiadać osoby, które nie prowadzą działalności gospodarczej i nie są płatnikami składek ubezpieczeniowych.

Na uwzględnienie zasługuje również zarzut odnoszący się do zapisów zawartych w § 23 ust. 1 Regulaminu, a regulujący kwestię wstrzymania świadczenia usług dostawy wody lub odbioru ścieków z ważnych powodów, wskazując w dalszej części tego przepisu na konkretne sytuacje, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione zagrożeniem dla życia, zdrowia i środowiska lub sytuacją uniemożliwiającą świadczenie usług poprzez wystąpienie nagłej awarii sieci. Zasadnie zatem organ nadzoru zauważył, że czym innym jest zdefiniowanie okoliczności, których zaistnienie umożliwia ograniczenie lub wstrzymanie świadczonych usług, a czym innym, do czego był zobowiązany organ stanowiący, określenie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Rację ma zatem skarżący, że zamiast określić w Regulaminie sposób postępowania na wypadek

niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, wskazano na określone sytuacje w przypadku których zaistnienia przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług. Do regulowania zaś tej kwestii w ramach prawa miejscowego nie upoważniał organu stanowiącego zapis art. 19 ust. 5 pkt 7 Ustawy. Natomiast w regulaminie winny być określone obowiązki przedsiębiorstwa informowania odbiorców w konkretnych przypadkach wstrzymania lub ograniczenia świadczenia usług przez przedsiębiorstwo, w przypadku niemożności wywiązania się z realizacji tych usług. I na ten aspekt sprawy, słusznie zwrócono uwagę w zarzutach skargi.

Z § 21 ust. 3 Regulaminu wynika, że osoby zamierzające wykonać urządzenia sieciowe i sieci wodociągowe i kanalizacyjne mogą zawrzeć wstępne porozumienie z przedsiębiorstwem dotyczące budowy urządzeń, partycypacji w kosztach oraz przekazania urządzeń przedsiębiorstwu. Przytoczony przepis należy uznać za naruszający prawo w zakresie, w jakim nałożono nim na odbiorcę, za jego zgodą, obowiązek wybudowania urządzeń wodociągowych z własnych środków. Brak jest bowiem upoważnienia ustawowego dla organów uchwałodawczych gminy do określania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków możliwości zawierania wstępnych porozumień związanych z budową urządzeń, w tym partycypacji w kosztach związanych z przyłączeniem odbiorcy do sieci wodociągowej. Taka regulacja jest sprzeczna z określonymi w art. 15 Ustawy zasadami ponoszenia kosztów budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Generalną zasadą jest, że obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie ustalonym przez gminę w odpowiednich aktach planistycznych obciąża przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 15 ust. 1). W art. 15 ust. 2 Ustawy przewidziano natomiast, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Skoro przepis ten wymienia wprost, jakie koszty obciążają osobę ubiegającą się o podłączenie, to nie można przyłączenia do sieci uzależniać od ponoszenia jeszcze innych, dodatkowych kosztów (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2008r., II OSK 198/08 oraz z dnia 9 marca 2016 r., II OSK 1731/14). Nie ulega zatem wątpliwości, że postanowienia odnoszące się do możliwości zawarcia z przedsiębiorstwem wstępnych porozumień dotyczących m. in. budowy urządzeń sieci i przyłączy, partycypacji w kosztach stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, naruszając art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 19 ust. 2 i 5 Ustawy.

Dyspozycji art. 19 ust. 5 Ustawy nie wypełnia ponadto treść § 1 Regulaminu i wynikającego z niego obowiązku określenia, na co słusznie zwrócono uwagę, praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego oraz odbiorców usług wodno - kanalizacyjnych, a nie zasad zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Te ostatnie reguluje bowiem sama ustawa. Zgodzić się zatem należy z organem nadzorczym, że art. 19 ust. 5 Ustawy nie daje prawa radzie gminy do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Postanowienia zaskarżonego regulaminu nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 19 ust. 5 Ustawy oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach.

Organ nadzoru zasadnie również zarzucił skarżonemu aktowi prawa miejscowego liczne naruszenia polegające na powtórzeniu w nim regulacji ustawowych. 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. Powielanie w uchwalanym akcie prawa miejscowego treści ustawy może, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019r. sygn. akt II OSK 1782/18, wywołać u adresatów tego aktu niejasności interpretacyjne i potęgować brak przejrzystości systemu prawa. Jak dalej zauważono w tym wyroku, funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych

regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową.

Jednocześnie skład orzekający w niniejszej sprawie, dzieląc powyższy pogląd co do braku podstaw do realizowania w ramach stanowiącego prawa miejscowego funkcji informacyjnej, mając na uwadze niewątpliwą złożoność materii dotyczącej praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w sytuacji gdy wynikają one zarówno z regulacji Ustawy i prawa miejscowego uchwalonego w zakresie określonym w przepisie art. 19 ust. 5, a także z postanowień umowy zawieranej na świadczenie określonych usług, nie neguje samej potrzeby poinformowania zainteresowanych podmiotów w sposób kompleksowy o ich prawach i obowiązkach. Nie może to jednakże mieć miejsca w uchwale stanowiącej prawo miejscowe, w której mogą zostać jedynie zamieszczone te regulacje, które dotyczą wyłącznie zakresu przedmiotowego przekazanego do unormowania w upoważnieniu ustawowym.

Jeżeli zatem istnieje potrzeba sporządzenia swoistego kompendium wiedzy dotyczącej zagadnienia dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie danej gminy, może to być sporządzone w formie informacji dla podmiotów (osób) zainteresowanych, jednakże nie w formie mającej charakter aktu prawa miejscowego.

Sąd zauważa również, że niewątpliwa złożoność materii, jaka zgodnie z art. 19 ust. 5 Ustawy podlega regulacjom prawa miejscowego, winna w większym stopniu zaktywizować pozostałe podmioty uczestniczące w procesie tworzenia Regulaminu na poszczególnych etapach, a także organ nadzoru, jakim niewątpliwie w tych sprawach jest Wojewoda.

Należy zatem w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 19 ust 1 i 2 Ustawy rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię - nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu.

Wprawdzie opinia ta stanowi w gruncie rzeczy jedynie wymóg formalny pozwalający radzie gminy na uchwalenie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, gdyż nie ma ona charakteru wiążącego ani dla rady gminy przy podejmowaniu ostatecznej uchwały w sprawie regulaminu, ani dla organu nadzoru, jednakże winna ona obligatoryjnie zawierać pełną, rzetelną i wyczerpującą ocenę organu regulacyjnego co do zgodności przedłożonego mu projektu regulaminu z przepisami ustawy. Jeżeli zatem wydana opinia, nie spełnia tego ustawowego wymogu, czy też zawiera wadliwe, zdaniem gminy oceny, co do braku zgodności z Ustawą poszczególnych zapisów przedłożonego do zaopiniowania projektu regulaminu, należałoby rozważyć już na tym etapie sprawy, możliwość skorzystania z prawa do wniesienia zażalenia.

W procesie "współtworzenia" prawidłowego prawa miejscowego, winien w większym stopniu uczestniczyć także sam skarżący, w ramach przysługujących mu zgodnie z art. 91 u.s.g uprawnień nadzorczych, poprzez ewentualne orzekanie o nieważności przedkładanej mu uchwały w całości lub części, w sytuacji stwierdzenia, że jest ona sprzeczna z prawem. Rozstrzygnięcie nadzorcze z art. 91 u.s.g. stanowi podstawowy środek nadzoru i zaliczany jest do grupy środków merytorycznych typu weryfikacyjnego. Ma charakter aktu administracyjnego, jest bowiem władczym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, opartym na przepisach prawa, skierowanym na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec konkretnego adresata. Akt ten podejmowany w sferze zewnętrznej między organami nadzoru a gminą, ma jednocześnie charakter deklaratoryjny (z pewnymi elementami konstytutywnymi) i działa ex tunc (wyrok NSA z 12.10.1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990/4, poz. 6). Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy oznacza, w

istocie rzeczy, deklarację stanu prawnego (nieważności) ze względu na zaistnienie określonej przesłanki (sprzeczność aktu z prawem) przewidzianej przez ustawodawcę, z którą skutek taki prawo wiąże.

Co istotne, ten środek nadzoru nad prawidłowością podejmowanych uchwał przez organy stanowiące gminy, z uwagi na możliwość jego niezwłocznego zastosowania w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g., a także z uwagi na przewidzianą w art. 91 ust 2 u.s.g. możliwość wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia, z chwilą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności (albo w toku tego postępowania), jest środkiem prawnym pozwalającym na bardzo skuteczne zapobieganie negatywnym następstwom, mogącym wynikać z realizacji prawa miejscowego sprzecznego z prawem. Pozwala też na podjęcie przez organy gminy, o ile nie skorzystają z prawa do zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, szybko działań zmierzających do uchwalenia prawa miejscowego zgodnie z ustawowymi wymogami.

Uwaga ta jest o tyle istotna, że na tle zawisłych przed tut. Sądem licznych postępowań ze skarg Wojewody na podejmowane w ostatnim czasie w przeważającej większości gmin województwa opolskiego uchwały dotyczące nowych regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w wielu sprawach organy gminy nie kwestionują zarzutów organu nadzoru i jeszcze przed rozpoznaniem skarg przez sąd, podejmują samodzielnie działania zmierzające do usunięcia wadliwości dotychczasowych uchwał. Mając też na uwadze argumentację zawartą we wnoszonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargach (dotyczącą w wielu sprawach tożsamy naruszeń art. 19 ust. 5 Ustawy), wydaje się, że w świetle przywoływanych na jej poparcie licznych już orzeczeniach sądów administracyjnych, obecnie skarżona materia mogłaby podlegać ocenie organu nadzoru, w pierwszej kolejności w oparciu o jego własne uprawnienia wynikające z art. 91 u.s.g.

Skorzystanie z tych uprawnień nadzorczych niewątpliwie nie tylko przyspieszyłoby proces eliminowania z obrotu prawnego tych uchwał, które w istotny sposób naruszają prawo, pozwalając na szybsze podjęcie nowych, prawidłowych już aktów prawa miejscowego, ale też ograniczyłoby koszty finansowe, jakimi obciążane są gminy w toku postępowania sądowego w sytuacji niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć.

Końcowo, odnosząc się do zarzut rażącego naruszenia prawa skierowanego pod adresem przepisu § 28 ust. 3 Regulaminu mającego według skarżącego polegać na użyciu w tej regulacji zwrotu "niezwłocznie", to wskazać należy, że zwrot ten może budzić w pewnych sytuacjach wątpliwości interpretacyjne, jednakże sam ustawodawca w wielu regulacjach używa tożsamego pojęcia, ewentualnie zamiennie pojęcia "bez zbędnej zwłoki".

Przykładem, gdy przepisy wymagają "niezwłocznego" działania, jest art. 455 Kodeksu cywilnego. W wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r., II CSK 293/06, LEX nr 453147, Sąd Najwyższy stwierdził, że "użytego w art. 455 K.c. terminu "niezwłocznie" nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin "niezwłocznie" oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 K.c. (podobnie w wyrokach SN: z dnia 22 marca 2001 r., V CKN 769/00 i z dnia 28 kwietnia 2004 r., V CK 461/03).

Niewątpliwie, o czym świadczy wyżej wskazany przykład użycia przez samego ustawodawcę niedookreślonego zwrotu "niezwłocznie", może rodzić w praktyce problemy interpretacyjne i zasadnym jest unikanie takich pojęć przy stanowieniu nie tylko prawa miejscowego, jednakże nie oznacza to automatycznie, że w sytuacji posłużenia się nim w tworzonych przepisach przez organ stanowiący gminy, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, mamy już do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, skutkującym obowiązkiem wyeliminowania konkretnej regulacji regulaminu z obrotu prawnego.

Natomiast, w sytuacji gdy dojdzie do ponownego uchwalenia Regulaminu w wyniku stwierdzenia niniejszym wyrokiem Sądu nieważności uchwały w całości, zasadnym byłoby rozważenie możliwości zastąpienia omawianego pojęcia konkretnym terminem określonym w sposób precyzyjny.

Reasumując, zakres naruszeń prawa, których dopuściła się Rada Gminy Lubrza podejmując zaskarżoną uchwałę, a w szczególności ilość istotnych naruszeń przepisów ustawy zobowiązywały Sąd do stwierdzenia, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit.c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265).