



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 czerwca 2022 r.

Poz. 2968

Sygn. akt II SA/Lu 975/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
	Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Marzena Okoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Biłgoraju

na uchwałę Rady Gminy w Terespolu

z dnia 27 stycznia 2006 r. nr XXXVI/168/06

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 975/21

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Biłgoraju wniósł skargę na uchwałę nr XXXVI/168/06 Rady Gminy Terespol z 27 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Terespolu – Zaorandzie na terenie Gminy Terespol (Dz. U. Woj. Lub. z 2006 r., nr 87, poz. 1564) zarzucając wydanie uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 3 i 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm., dalej: „u.z.z.w.”) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., dalej: „u.s.g.”). Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowi załącznik do ww. uchwały i dalej powoływany będzie jako „regulamin”.

Prokurator zarzucił naruszenie prawa polegające na tym, że:

- 1) § 1 regulaminu wskazuje konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy

Terszopol tj. Zakład Gospodarki Komunalnej w Terszopol - Zaorendzie, podczas gdy obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do precyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, co narusza w sposób istotny przepisy art. 19 ust. 1, 3 i 4 u.z.z.w., gdyż regulamin jako akt prawa miejscowego winien mieć charakter abstrakcyjny i generalny;

- 2) § 2 regulaminu zawiera nieuprawnione powtórzenie przepisu art. 2 pkt 3 u.z.z.w. w postaci przytoczenia definicji: „odbiorcy”, co w akcie prawa miejscowego należy wiązać z naruszeniem upoważnienia ustawowego;
- 3) § 4 ust. 2 regulaminu odsyła do przepisów wykonawczych w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do jakości dostarczanej wody, podczas gdy w samym regulaminie brak faktycznego określenia tego poziomu, co nie wypełnia delegacji ustawowej i tym samym stanowi istotne naruszenie art 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.;
- 4) § 10 lit. a-c, § 11, § 12, § 13, 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19 lit. a i b, § 20 ust. 1 i 2 lit. a- e regulaminu przewidują dla odbiorców usług szczegółowo w nich wskazane obowiązki, co nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego i wyraźnie wkracza w sferę stosunku cywilnoprawnego wynikającego z umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usługi, bowiem według art. 6 ust. 3 pkt 3 u.z.z.w. prawa i obowiązki stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinny zostać zawarte w postanowieniach samej umowy, której treść kształtowana jest przez strony w granicach przewidzianych w ustawie;
- 5) § 26 ust. 1-2, § 27 ust. 1-2 i § 28 ust. 1-6 określają między innymi warunki i tryb rozwiązania umowy oraz jej wypowiedzenia, a także okoliczności skutkujące wygaśnięciem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, co stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 u.z.z.w., zgodnie z którym postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków jej wypowiedzenia powinny zostać zawarte w pisemnej umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, a tym samym stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej, albowiem przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. nie przewiduje unormowania kwestii rozwiązania czy wygaśnięcia umowy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to jest w akcie prawa miejscowego;
- 6) § 41 ust. 2 lit. a regulaminu (nieprawidłowa numeracja, bowiem w § 41 powtórzono pkt 2) w zakresie wykonania przyłącza osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, co prowadzi do zróżnicowania sytuacji osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości oraz osób korzystających z nieruchomości o nieuregulowanym statusie prawnym, albowiem do wniosku o zawarcie umowy o doprowadzenie wody jako niezbędne ustanawia załączenie tytułu prawnego wnioskodawcy do korzystania z nieruchomości lub oświadczenia o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w sytuacji, gdy zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, co wyklucza obowiązek legitymowania się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości, a zatem ustawa tego typu ograniczeń nie zawiera, a podmioty jej podlegające traktuje na równi;
- 7) § 41 ust. 2 lit. b regulaminu wprowadzają minimalne wymogi wniosku o przyłączenie odbiorcy do sieci wodno-kanalizacyjnej, podczas gdy art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do uregulowania przez radę gminy warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieszczą się szczegółowe wymogi formalne wniosku o przyłączenie ani też katalog dokumentów niezbędnych do załączenia do wniosku celem jego rozpatrzenia, a ponadto wprowadza obowiązek załączenia mapy sytuacyjnej, co determinuje przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 u.z.z.w., bowiem ustawa ta nie zawiera podstaw prawnych do określania takich wymogów, natomiast akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z aktami o randze ustawy;
- 8) § 44 regulaminu stanowi o pobieraniu wynagrodzenia za wydanie „warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i (lub) kanalizacyjnej, które winno odpowiadać rzeczywiście poniesionym przez Zakład kosztom przygotowania tego dokumentu”, podczas gdy pobieranie przez gminę opłat bez upoważnienia ustawowego jest sprzeczne z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g., a tym samym wymienione wyżej wynagrodzenie jako nieprzewidziane treścią art. 15 ust. 1-4 u.z.z.w.. regulującego zasady ponoszenia kosztów budowy

urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, implikuje stwierdzenie przekroczenia delegacji ustawowej, a ponadto wskazany przepis regulaminu w sposób nieuprawniony nakłada na inny podmiot, a zatem scedowuje obowiązek określenia „warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i (lub) kanalizacyjnej”, podczas gdy obowiązek ten obciąża właśnie Radę Gminy poprzez uchwalenie Regulaminu, co stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w.;

- 9) § 45 regulaminu przewiduje możliwość zawarcia umowy o wspólną realizację inwestycji w przypadku gdy z wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nie wynika planowa budowa takich urządzeń, a ponadto obowiązek określenia i wydania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne „warunków technicznych przyłączenia” urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych po zawarciu z tym przedsiębiorstwem umowy o wspólną realizację inwestycji, jeżeli osoba ubiegająca się o przyłącze wyraża wolę budowy tych urządzeń, co jest sprzeczne z przepisem art. 31 ust. 1 u.z.z.w., który stanowi wyłącznie o budowie urządzeń z własnych środków oraz możliwości przekazania ich odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie, a zatem przepisy ustawy nie przewidują zawarcia umowy o wspólną realizację inwestycji przed przystąpieniem do prac budowlanych, w tym art. 15 ust. 4 ustawy nie upoważnia do uzależnienia podjęcia prac w zakresie przyłącza od zawarcia wcześniej jakiegokolwiek umowy z przedsiębiorstwem, czy też dostarczenia projektu przyłącza, natomiast art. 31 ust. 2 u.z.z.w. stanowi, iż urządzenia takie powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w przepisach odrębnych, nie zaś w umowie, co implikuje przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.;
- 10) § 51 ust. 2 regulaminu zawiera wymóg formy pisemnej reklamacji w sytuacji, gdy w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w. nie zawarto upoważnienia ustawowego do ograniczenia formy reklamacji, co stanowi o jego przekroczeniu;
- 11) § 53 regulaminu przewiduje wykraczający poza upoważnienie ustawowe wymóg zawarcia umowy pomiędzy gminą a jednostkami straży pożarnej, podczas gdy warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe powinny być uregulowane w regulaminie, nie zaś w umowie, co wynika wprost z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w.;
- 12) § 55 regulaminu wskazuje kwartał jako termin rozliczenia jednostek straży pożarnej z przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym z ilości pobranej wody na cele przeciwpożarowe, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 9 u.z.z.w., albowiem uregulowanie zasad rozliczeń, w tym terminowości nie mieści się w obowiązku uregulowania w regulaminie „warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe”.
- 13) § 58 regulaminu normuje pierwszeństwo stosowania przepisów regulaminu przed ustawą, wskazując iż wyłącznie w sprawach nieuregulowanych regulaminem obowiązują przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co stanowi o sprzeczności z hierarchicznym systemem źródeł prawa określonym w przepisie art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Tereszpolu pozostawił ocenę zasadności skargi do uznania Sądu.

Na rozprawie w dniu 10 marca 2022 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Zamościu podtrzymał skargę i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej jako: „p.p.s.a.”) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie wyłącznie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego, oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy prawa procesowego.

Dokonując analizy prawidłowość realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał więc na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym, 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.

W konsekwencji, jeżeli akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę, stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Zgodnie z art. 91 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Stosownie zaś do art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku o istnieniu dwóch rodzajów wad aktów stanowionych przez organ gminy – istotnych i nieistotnych. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się 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 (zob. Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Przeprowadzona kontrola legalności zaskarżonego regulaminu potwierdziła, że wyszczególnione w skardze przepisy tego aktu w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

W rozpatrywanym przypadku zaskarżona uchwała powinna realizować powołaną w jej podstawie prawnej delegację ustawową zawartą w art. 19 ust. 1 u.z.z.w. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania aktu). Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Stosownie do ówczesnego brzmienia art. 19 ust. 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług,

- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach,
- 4) warunki 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.

Wskazać należy, że realizacja tak określonej delegacji powinna uwzględniać niewątpliwie cele jak i rozwiązania systemowe zawarte w u.z.z.w., ale również ogólną specyfikę realizacji powierzonych gminie zadań, w tym ich charakter wynikający z innych przepisów rangi ustawowej. Przepisy obowiązującego prawa powinny bowiem być ze sobą spójne. Ponadto uwzględnić należy, że w art. 19 ust. 1 u.z.z.w. ustawodawca wprost wskazał, że przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego. Natomiast art. 87 ust. 2 Konstytucji RP zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przedmiotowy regulamin ma być więc aktem normatywnym zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące. Aby można było uznać przedmiotową uchwałę za akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, należałoby stwierdzić, że zawiera ona przepisy o charakterze generalnym obowiązujące erga omnes na danym obszarze, bez indywidualizacji jej adresatów, jak i abstrakcyjnym, w znaczeniu dotyczącym sytuacji powtarzalnych, które to warunki muszą zostać spełnione kumulatywnie. Z powyższego powodu niedopuszczalna jest konkretyzacja w regulaminie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak to czyni zaskarżona uchwała. § 1 pkt 1 regulaminu opracowanego w formie załącznika do uchwały, a także sam tytuł Uchwały wskazuje, że Rada Gminy wyraźnie określiła konkretne przedsiębiorstwo jako realizujące prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Tereszków, tj. Zakład Gospodarki Komunalnej w Tereszpolu-Zaorendzie. Zatem regulamin ustala prawa i obowiązki tego podmiotu. W wyroku z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1322/05 (publ. w CBOSA na stronie orzeczenia nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że regulamin, który określa uprawnienia i obowiązki konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest aktem określającym funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa, a uchwała Rady nie stanowi w takim wypadku wykonania art. 19 u.z.z.w. Należy wskazać, że stosownie do art. 9 ust. 1 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Dalej art. 9 ust. 2 stanowi, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3). Z treści art. 9 u.s.g. wynika, że gmina może realizować powierzone jej zadania poprzez wyodrębnione w ramach własnej struktury jednostki organizacyjne lub poprzez utworzone gminne osoby prawne. Ustawą, do której odsyła art. 9 w ust. 2 i 3 u.s.g., jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827). Akt ten określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 2 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W myśl art. 9 ust 1 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Do spółek takich zastosowanie mają przepisy Kodeksu handlowego (art. 16 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Z unormowaniami tymi koresponduje art. 2 pkt 4 u.z.z.w., który definiuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jako przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. W świetle tych unormowań treść regulaminu nie może odnosić się jedynie do faktycznie działającego na terenie gminy podmiotu. Musi być respektowana właściwa, zgodna z przepisami, struktura organizacyjna przedsiębiorstwa

wodociągowo-kanalizacyjnego, a także należy uwzględniać potencjalną możliwość powstania w tym zakresie spółek prawa handlowego lub przystępowania gminy do takich spółek. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno być określone w sposób generalny, gdyż taki charakter mają unormowania aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uregulowanie działalności tylko jednego, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wbrew normatywnemu charakterowi aktu prawa miejscowego, przemawia za nieważnością całej uchwały (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017r., sygn. akt VIII SA/Wa 460/17, z dnia 13 kwietnia 2017r., sygn. akt VIII SA/Wa 399/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010r., sygn. akt II SA/Ol 658/10, WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2008r., sygn. akt II SA/Kr 905/08, publ. w CBOSA).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przepisy regulaminu nie są stanowione po to, aby informować o prawach i obowiązkach wynikających już z przepisów powszechnie obowiązujących, ale mają konkretyzować ściśle treść delegacji ustawowej, z uwzględnieniem specyfiki danej gminy. Sąd przychylił się do zarzutu naruszenia upoważnienia ustawowego przez § 2 regulaminu. W § 2 ust. 3 Regulaminu dokonano powtórzenia definicji odbiorcy, którego znaczenie zostało nadane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 3 u.z.z.w. Podkreślić należy, że regulamin jako akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Postanowienia regulaminu powinny wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków - brak jest podstaw prawnych do powtarzania w nim treści upoważnień ustawowych oraz definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa przez organ w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 19 ust. 2 u.z.z.w. do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych. Oceniany zabieg legislacyjny narusza również wymogi poprawnej legislacji, zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), a w szczególności w przepisach § 137, w związku z § 143 oraz § 149 zakazujących powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym, czy też formułowania w nim bez upoważnienia ustawowego definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Wskazane rozporządzenie stanowi w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Podzielić również należy stanowisko Prokuratora, że regulamin nie zawiera wymaganego przepisem art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. elementu obligatoryjnego, dotyczącego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków. W ocenie Sądu pod pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć konkretne parametry tych usług. Regulamin winien określać minimalną jakość dostarczanej wody. Obowiązku wskazania minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo nie wypełnia natomiast odesłanie w tym zakresie do przepisów wykonawczych do ustawy. Nie ma znaczenia, że wymagania dotyczące jakości wody regulowane są odrębnym rozporządzeniem, wydawanym na podstawie art. 13 u.z.z.w. (ówcześnie obowiązujące Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi). Nie zwalnia to rady gminy z uwzględnienia obowiązujących standardów przy określeniu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług, w tym jakości wody. Określenie w akcie rangi podustawowej podstawowych wymagań, jakie powinna spełniać woda, aby mogła zostać uznana za zdatną do spożycia przez ludzi nie przesądza o parametrach jakościowych wody w konkretnym przypadku.

Dalej wskazać należy, że żaden przepis prawa nie upoważnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które, jak wykazano, może posiadać osobowość prawną i świadczy usługi na podstawie umów cywilnoprawnych, o czym stanowi wyraźnie art. 6 ust. 1 u.z.z.w. Zgodnie z tym unormowaniem dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy. Musi więc być respektowana zasada swobody zawierania umów. W myśl art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Z unormowania tego wynika, że ograniczyć to prawo może tylko przepis rangi ustawowej. Stosownie zaś do art. 6 ust. 3 u.z.z.w. umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, zawarta między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;

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

Z przepisu tego wynika, że kwestie dotyczące m. in. praw i obowiązków stron, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, okresu obowiązywania umowy, czy odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki jej wypowiedzenia, rozwiązania winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Nie może budzić wątpliwości, że określenie tych elementów przez radę gminy stanowi ingerencję w treść umowy pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, do czego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony. Treść takiej umowy, co podkreślić należy, podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny – rada gminy – nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013r., sygn. akt IV SA/Po 425/13 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013r., sygn. akt II SA/Gl 150/13, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 u.z.z.w określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1), brak podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczących: praw i obowiązków odbiorców, jak to uregulowane zostało w § 10 – § 20 regulaminu; okresu obowiązywania umowy, bądź kiedy wygasa i podlega rozwiązaniu – stosownie do § 26, § 27 i § 28 regulaminu. Z treści art. 6 ust. 3 wyraźnie wynika, że tego rodzaju materia może być zawierana w umowie, nie podpada więc pod zakres regulaminu. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. regulamin powinien określać „szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług”. Zakres tej delegacji ustawowej należy odnosić do sposobu dochodzenia do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę czy odprowadzenie ścieków, a nie z kim i na jakich zasadach może być zawarta.

Prawidłowo Prokurator zarzucił również naruszenie art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. i art. 6 ust. 2 u.z.z.w. poprzez wprowadzenie do regulaminu zapisu § 41 ust 2 lit. a i b regulaminu wymogu przedstawienia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być objęta wnioskiem o przyłączenie do sieci lub oświadczenia o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a także mapki sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Podkreślić należy, że z art. 6 ust. 4 u.z.z.w. wynika, że umowa, o której mowa w ust. 1, może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub, z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Powyższe oznacza, że w świetle wskazanego przepisu brak jest jakichkolwiek podstaw do różnicowania osób, które są posiadaczami nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie może być uzależnione od tego, czy ktoś dysponuje tytułem prawnym do zajmowanej przez siebie nieruchomości. Skoro umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 6 ust. 4 u.z.z.w.), to również osoba ubiegająca się o przyłączenie nie musi legitymować się przedsiębiorstwu tytułem prawnym do nieruchomości. Dodać należy, że wystarczające jest w tym zakresie oświadczenie wnioskodawcy. Wprowadzenie zatem w § 41 ust.2 (powtórzenie numeracji) załącznika do uchwały dodatkowego obowiązku po stronie podmiotu wnioskującego o zawarcie takiej umowy, nieprzewidzianego przez ustawodawcę, doprowadziło z jednej strony do niedopuszczalnej modyfikacji unormowań ustawowych, a z drugiej do nałożenia na obywateli obowiązku aktem podstawowym. Podobnie pozbawiony jest podstaw prawnych obowiązek przedłożenia mapy sytuacyjnej. Zgodnie bowiem z art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, budowa przyłącza wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Natomiast katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną został określony w przepisach znajdujących się w hierarchii źródeł prawa wyżej niż akty prawa miejscowego (art. 1 pkt 1 i 4, art. 12, art. 27 ust. 1-3 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2017,

poz. 2101 j.t.), art. 43 ust. 1 i 3 P.b. § 12 ust. 1 pkt 3 i § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjnych obowiązujących w budownictwie Dz. U. Nr 25, poz. 133). Zatem stany faktyczne wymagające sporządzenia dokumentacji geodezyjnej uregulowane zostały na poziomie ustaw i rozporządzeń, zatem nie może być ona normowana aktami prawa miejscowego jakim jest regulamin. W ogóle brak jest podstaw prawnych do żądania przedłożenia przez ubiegającego się o przyłączenie jego nieruchomości do sieci innych dokumentów, niż wymagane przez prawo budowlane. W związku z powyższym regulacja modyfikująca obowiązki inwestora w procesie budowlanym nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. (por. wyrok WSA w Olsztynie z 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/OI 152/19)

Zasadne okazały się także zarzuty odnoszące się do regulacji zawartej § 44 regulaminu. Wprawdzie art. 15 ust. 2 u.z.z.w. stanowi, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia realizację przyłączenia do tych sieci na własny koszt, a rada gminy ma stosownie do brzmienia art. 19 ust. 1 u.z.z.w. uchwalić regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie gminy, którego jednym z elementów jest określenie przez organ stanowiący gminy „warunków przyłączenia do sieci” (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.), to przepis ten nie daje radzie gminy kompetencji do wprowadzania odpłatności za wydanie tych warunków (por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn. II SA 2320/00, OSP 2002/6/75). Z faktu, że sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych gminy nie wynika jeszcze kompetencja dla organu stanowiącego gminy do wprowadzania opłat za wydanie warunków przyłączenia do sieci podmiotów chcących z niej korzystać. Przyłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 stycznia 2018 r., I SA/Ke 663/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 sierpnia 2008 r., II SA/Bd 477/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r., II SA/GI 150/13). Podstawy do ustalania takiego wynagrodzenia nie tworzy również art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 18 ust. 1 u.s.g. i art. 19 u.z.z.w. ani też żaden inny przepis ustawowy. Przywołane wyżej przepisy nie zawierają wprost podstawy do nakładania na obywateli świadczeń publicznoprawnych w drodze aktu prawa miejscowego, a domniemanie tej podstawy nie jest możliwe w warunkach demokratycznego państwa prawa. Zauważyć też należy, że wymaganej podstawy dla przedmiotowego wynagrodzenia nie może stanowić ogólna norma kompetencyjna art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., bowiem ustalanie opłat, o których mowa, nie mieści się w pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 19/06).

Na akceptację zasługuje również argumentacja Prokuratora podnoszona odnośnie § 45 regulaminu. Wskazanie w powołanym uregulowaniu, że 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, przekracza delegację ustawową. W rzeczywistości zapis ten statuuje obowiązek wybudowania przez odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Zdaniem Sądu za niedopuszczalne należy uznać obciążanie właściciela przez gminę obowiązkiem wybudowania urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych. Delegacja ustawowa, wynikająca z art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w., nie uprawnia gminy do określania w regulaminie zasad naliczania jakichkolwiek opłat czy świadczeń rzeczowych, związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo - kanalizacyjnej. Przyłączenie do sieci nie może być uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. (wyrok WSA w Olsztynie z 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/OI 220/19).

Podzielić również należy stanowisko skarżącego odnośnie regulacji § 51 ust. 2 regulaminu jako niezgodnej z prawem przez wprowadzenie wyłącznie formy pisemnej reklamacji. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w. w regulaminie winny być określone standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwienia reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Prawodawca w treści art. 19 ust. 2 pkt 8 u.z.z.w., kształtując konstrukcje sposobu załatwienia reklamacji nie określił w sposób szczegółowy formy, w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Przejęty w regulaminie przepis dopuszczający wyłącznie formę pisemną reklamacji w sposób istotny ogranicza usługobiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do świadczonych usług. W tym zakresie ograniczenie zawarte w § 51 ust. 2 regulaminu zostało dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Należy podkreślić, że § 27 ust. 1 regulaminu należy również uznać za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej. Warunkiem dostawy wody na omawiane cele nie jest zawarcie umowy, lecz obowiązek ten obciąża przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 u.z.z.w., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania

publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe. Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 9 u.z.z.w., stanowiącym delegację ustawową, określenie „warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe” nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy pomiędzy gminą, przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Warunki te powinny być uregulowane w regulaminie, a nie w umowie, o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie uchwały.

Niezgodny w sposób istotny z prawem jest również przepis § 55 regulaminu, zgodnie z którym zobowiązuje się jednostki straży pożarnej z terenu gminy do składania kwartalnych rozliczeń z ilości pobranej wody na cele p.poż. Jest to regulacja niezajdująca podstawy w upoważnieniu ustawowym. Upoważnienie zawiera obowiązek uregulowania „warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe” w czym nie mieści się określanie za jaki okres rozliczenie powinno następować. „Warunki dostarczania” to konieczność wskazania w szczególności kto może pobierać wodę na cele p.poż oraz z jakich ujęć. Zasady rozliczeń nie odnoszą się do „warunków dostarczania wody” a do zdarzeń późniejszych, obejmujących skutki pobrania wody na cele ppoż. Uregulowanie zasad rozliczeń (terminowości rozliczeń) nie mieści się w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 9 u.z.z.w.

Słuszne są także wnioski Prokuratora wobec niedopuszczalności treści § 58 regulaminu, który daje pierwszeństwo zapisom regulaminu nad przepisami ustawy. W § 58 regulaminu ustalono, że w sprawach nie objętych regulaminem obowiązują przepisy prawa, a w szczególności przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Podkreślić należy, że akt prawa miejscowego nie może być podstawą obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu, narusza to konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), natomiast źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły także akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższe sformułowanie może zaś sugerować, że pierwszeństwo w stosowaniu ma regulamin, a w kwestiach w nim nieuregulowanych zastosowanie mają inne przepisy prawa, w tym ustawa.

Mając powyższe na uwadze, z uwagi na zakres dostrzeżonych nieprawidłowości, stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości było w pełni uzasadnione i Sąd na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.