



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2019 r.

Poz. 5084

WYROK NR IV SA/PO 1125/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 27 lutego 2019 r.

w sprawie przejęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1125/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Sędzia WSA Anna Jarosz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Rychwale

z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr L/330/18

w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał

1. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 i 3, § 13 ust. 6, § 15 ust. 1, § 28 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr L/330/18 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał;

2. zasądza od Gminy i Miasta Rychwał na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 1125/18

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Rychwale Nr L/330/18 z dnia 24 sierpnia 2018 r. r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 10 ust 2 i 3, § 13 ust. 6, § 15 ust. 1 i § 28 ust. 1 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały oraz zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu złożonej skargi wskazano, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2018 r. poz.1152 ze zm., dalej jako „u.z.w.o.ś.”).

Zdaniem organu nadzoru § 10 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały wykracza poza przekazany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnemu zakres upoważnienia obejmujący "warunki przyłączenia do sieci" oraz "techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych".

Także przepis § 13 ust. 6 załącznika do badanej uchwały, w ocenie organu nadzoru został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Ustalony w akcie prawa miejscowego jakim jest niniejszy regulamin sposób rozliczeń musi pozostawać w zgodności z zasadami rozliczeń zakreślonymi w rozdziale 5 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 1470/13). Sposób ustalania ilości dostarczonej wody i odprowadzanych ścieków został uregulowany w przepisie art. 27 ustawy, a także odpowiednio w przepisach § 16 - 18 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. poz. 472).

Wojewoda wskazał, że, § 15 ust. 1 Regulaminu wykracza poza przekazany Radzie Miejskiej w Rychwale zakres upoważnienia obejmujący "warunki przyłączenia do sieci" oraz "techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych". Na podstawie art. 6 ust. 2 u.z.w.o.ś. zobowiązano przedsiębiorstwa do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy. Brak jest zatem podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy przyznawała Radzie Miejskiej w Rychwale upoważnienie do wymagania od odbiorcy przedstawienia dokumentów, który to obowiązek nie wynika z przepisów prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również przepis § 28 ust. 1 załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś., a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Mocą art. 5 ust. 1 u.z.w.o.ś. ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Ponadto zgodnie z art. 18 pkt 6 u.z.w.o.ś. warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta Rychwał wniósł o uwzględnienie skargi w całości. Wskazano, że zaskarżone przepisy już nie obowiązują, bowiem zostały uchylone uchwałą nr LIII/344/18 z dnia 14 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. – dalej jako: ppsa) stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 ppsa). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń "istotnych", tj. w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały,

tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi wniesionej do Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Rychwale Nr L/330/18 z dnia 24 sierpnia 2018 r. r. w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Rychwał w części dotyczącej § 10 ust. 2 i 3, § 13 ust. 6, § 15 ust. 1 i § 28 ust. 1 załącznika nr 1 do tej uchwały.

Wobec powyższego, tylko w takim zakresie przedmiotowa Uchwała została poddana merytorycznej kontroli Sądu w niniejszej sprawie, a to z uwagi na istniejące, co do zasady, związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu.

Przystępując do kontroli przedmiotowej Uchwały pod względem jej legalności dokonywanej, w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie uchwalenia tego aktu – należy wyjść od stwierdzenia, że wprowadzony Uchwałą "Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków" jest bez wątplenia aktem prawa miejscowego – co zostało *expressis verbis* potwierdzone przez ustawodawcę w art. 19 ust. 1 zd. drugie stawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji, należy stwierdzić, że uchwała ta mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej.

Przechodząc do meritum należy zgodzić się z Wojewodą, że wskazane przez niego w skardze przepisy Załącznika nr 1 do uchwały zostały wydane przez organ bez upoważnienia ustawowego.

Przepis § 10 ust. 3 Załącznika stanowi, że „umowa może zostać zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”. Równocześnie w § 10 ust. 2 Regulaminu zobowiązano podmioty do dołączenia do wniosku „dokumentu potwierdzającego stan prawny przyłączanej nieruchomości”.

W ocenie Sądu regulacja ta wykracza poza przekazany Radzie Miejskiej zakres upoważnienia obejmujący "warunki przyłączenia do sieci" oraz "techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych". Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy umowa taka 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. Wobec powyższego uznać trzeba, że Rada Miejska nie była upoważniona aby zobowiązywać osobę składającą wniosek do uprawdopodobnienia przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 425/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto poza normę kompetencyjną wykracza też zobowiązanie w uchwale do przedstawienia, dokumentu potwierdzającego stan prawny przyłączanej nieruchomości.

Również § 13 ust. 6 Uchwały w brzmieniu: „W przypadku niesprawności wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Kwestie te reguluje art. 27 ustawy (ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody) i art. 27 ust. 4-5 u.z.w.o.ś. (ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie).

Zgodnie z § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały, „do wniosku, o którym mowa w § 14, osoba ubiegająca się o przyłączenie winna przedstawić dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości oraz mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej”. W ocenie Sądu regulacja ta wykracza poza przekazany Radzie Miejskiej zakres upoważnienia obejmujący "warunki przyłączenia do sieci" oraz "techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych". Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy 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. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do

państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Ustawodawca określił więc dokumenty niezbędne do wykonania przyłącza. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy zobowiązano przedsiębiorstwa do zawierania umów z każdą osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy.

Brak jest w ocenie Sądu podstaw do uznania, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy przyznawała Radzie Miejskiej upoważnienie, do wymagania od odbiorcy przedstawienia dokumentów, który to obowiązek nie wynika z przepisów prawa. Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób wyinterpretować z art. 19 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 134/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt. IV SA/Po 1110/17).

Jako przekroczenie ustawowego upoważnienia oceniona została również norma zawarta w § 28 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którą „Przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi”. Rada gminy nie była upoważniona do rozszerzenia podstaw odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków wskazanych w art. 8 ust. 1.

Stosownie bowiem do treści art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

Nadto powyższa regulacja wkracza w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Ponadto stosownie do art. 18 pkt 6 u.z.w.o.ś. warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Postanowienia dotyczące ustaleń zawartych w przedmiotowym zezwoleniu są obligatoryjnym elementem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 3 pkt 5 u.z.w.o.ś.).

Powyższa konstatacja doprowadziła do wniosku o zasadności żądania skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 10 ust. 2 i 3, § 13 ust. 6, § 15 ust. 1 i § 28 ust. 1 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, z uwagi na fakt, że doszło do naruszenia granic delegacji ustawowej. Zaakcentować należy, iż rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej

gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl.; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99; LEX nr 53377) .

Odnosząc się do faktu, że Rada Miejska w Rychwale wydała uchwałę nr LIII/344/18 z 14.11.2018 r., którą uchyliła zaskarżone przepisy uchwały, Sąd wskazuje, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA).

Mając zatem na uwadze, powyższe, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 ppsa orzekł, jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.).

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz

Asesor sądowy WSA
(-) Maria Grzymisławska-Cybulska