



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2015 r.

Poz. 6063

WYROK NR II SA/WR 178/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach
z dnia 15 grudnia 2005 r. nr XLIX/377/05
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 1 - § 38, z wyjątkiem § 2, § 3, § 4 zamieszczonych w rozdziale X „Postanowienia końcowe”;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Świebodzice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świebodzicach w dniu 15 grudnia 2005 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 1423, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.), podjęła uchwałę nr XLIX/377/05 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na tę uchwałę w zakresie jej § 1 - § 38 złożył Wojewoda Dolnośląski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w tej części. Poza zakresem zaskarżenia pozostały § 2, § 3 i § 4. Pierwszy z nich stanowi, że „Traci moc uchwała nr IV/29/02 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu do-starczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Świebodzicach.”. Zdaniem wojewody akt, który utracił moc na tej podstawie dotknięty jest identyczną wadą jak uchwała, a sam zakres zaskarżenia niniejszą skargą uniemożliwi przywrócenie uchwały z 2002 r. do zbioru przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze Gminy Świebodzice. Z kolei postanowienia § 3–4 jako że regulują kwestie wejścia w życie przepisów również wymagają zachowania.

Organ nadzoru kwestionowanej uchwały zarzucił, że podjęta została z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Motywuując zasadność złożonej skargi organ nadzoru podał, że specyfika istotnego naruszenia prawa jakie pojawiło się w uchwale polega na przyjęciu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez organ niewłaściwy. W tym kontekście podano, że umocowanie do podjęcia zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Świebodzicach wywiodła z art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zgodnie z którym rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W realiach analizowanej sprawy kluczowe znaczenie ma jednak fakt, iż Gmina Świebodzice jest uczestnikiem związku międzygminnego - Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, do którego zadań zgodnie z § 7 statutu związku należą:

- 1) bieżące i stałe dostarczanie wody dla odbiorców,
- 2) odbiór ścieków od odbiorców wody oraz ich usuwanie i oczyszczanie,
- 3) utrzymanie i eksploatacja pozostającej w dyspozycji związku sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i innych urządzeń służących zaopatrzeniu w wodę oraz usuwaniu i oczyszczaniu ścieków,
- 4) dysponowanie i gospodarowanie zasobami wodnymi eksploatowanymi na potrzeby sieci wodociągowej, zgodnie z pozwoleniami wodnoprawnymi,
- 5) utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem, będących w dyspozycji związku,
- 6) utrzymanie i eksploatacja gminnej kanalizacji deszczowej na podstawie zlecenia właściwej gminy,
- 7) podejmowanie i prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarki wodno ściekowej oraz ochrona wód przed ich zanieczyszczeniem,
- 8) opracowanie, realizacja i stała aktualizacja programu racjonalnej i oszczędnej gospodarki posiadanymi zasobami wodnymi,
- 9) planowanie działań związku i gmin będących jego członkami w zakresie rozwoju, rozbudowy i bieżącej eksploatacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz urządzeń służących usuwaniu i oczyszczaniu ścieków a także ochrony wód przed zanieczyszczeniem,
- 10) poszukiwanie nowych zasobów i źródeł wody oraz prowadzenie w tym zakresie odpowiednich badań i analiz,
- 11) prowadzenie stałej i bieżącej kontroli wód w całym procesie technologicznym w celu utrzymania odpowiedniej jakości wody dostarczanej odbiorcom,
- 12) prowadzenie stałej i bieżącej kontroli parametrów odbieranych do sieci ścieków oraz utrzymanie odpowiednich parametrów ich oczyszczania,
- 13) kierowanie do właściwych organów wniosków o ukaranie w przypadku wprowadzenia do sieci kanalizacyjnej ścieków o stopniu zanieczyszczenia przekraczającym dopuszczalne normy,

- 14) prowadzenie działalności usługowej związanej z eksploatacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, dostarczaniem wody oraz przyjmowaniem ścieków, w szczególności w zakresie wykonywania podłączeń do sieci, zakładania, napraw i legalizacji wodomierzy oraz innych urządzeń wodno-kanalizacyjnych,
- 15) współpraca z innymi związkami komunalnymi, organizacjami gospodarczymi, naukowymi, samorządowymi i społecznymi z kraju i z zagranicy.

Ponieważ Zgromadzenie Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji 28 grudnia 2005 r. przyjęło uchwałę w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie działania Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji” i akt ten został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w 2006 r. Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do burmistrza o wyjaśnienie funkcjonowania na obszarze Gminy Świebodzice dwóch aktów prawa miejscowego regulujących identyczną materię. W odpowiedzi burmistrz wyjaśnił, że upoważnienie do podjęcia przez Radę Miejską w Świebodzicach niniejszej uchwały należy wywieść z art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Jednocześnie burmistrz zakwestionował upoważnienie organu związku do przyjęcia niniejszego regulaminu wywodząc, że nie wynika ono ani z postanowień ustawowych ani statutowych. W związku bowiem z tym, że statut nie przewiduje realizacji zadań polegających na „zbiorowym zaopatrzeniu w wodę” i „zbiorowym odprowadzaniu ścieków” nie można przyjąć, aby wskutek samego uczestnictwa Gminy Świebodzice w tym związku, jego uchwała we wskazanym aspekcie mogła skutecznie zastępować uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach.

Wojewoda Dolnośląski nie podzielił tego stanowiska wywodząc, że jest ono nie do pogodzenia z ustawową koncepcją związku międzygminnego, którego istotą jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez gminy uczestniczące, co wynika jednoznacznie z art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konsekwencją tego jest przejście związanej z tym wiązki praw i obowiązków z gmin członkowskich na rzecz związku międzygminnego. Ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika, że prawa i obowiązki organów gmin wspólnie wykonujących zadanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonują właściwe organy związku międzygminnego. W konsekwencji wojewoda uznał, że ze względu na udział Gminy Świebodzice w związku międzygminnym, to organ Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji jest właściwy do przyjęcia niniejszego aktu. Upoważnienie to wynika z art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy i nie wymaga potwierdzenia *expressis verbis* w statucie związku międzygminnego. Sam bowiem fakt powierzenia związkowi międzygminnemu realizacji zadania polegającego na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wyposaża właściwy organ związku w upoważnienie do przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Odnosząc się z kolei do wyjaśnień burmistrza, iż Gmina Świebodzice traktuje swój udział w związku wyłącznie formalnie i *de facto* sama wykonuje te zadania, które leżą w gestii organów związku wojewoda podał, że analiza tekstu statutu nie daje podstaw do twierdzeń, aby pozycja Gminy Świebodzice w Wałbrzyskim Związku Wodociągów i Kanalizacji była w jakimkolwiek zakresie inna od pozostałych gmin członkowskich. Dotyczy to w szczególności płaszczyzny przekazanego zadania publicznego. Dodał, że z uzyskanych od pozostałych gmin będących w związku wyjaśnień wynika, że zakres przekazanego zadania na rzecz związku nie był przez odpowiednie gminy kwestionowany po wejściu w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ponadto na obszarach gmin członkowskich funkcjonują przyjmowane przez organ związku taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz przyjęty regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wojewoda nie zgodził się także ze stanowiskiem burmistrza, iż nieuprawione jest twierdzenie, że gmina przekazała zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na rzecz związku, gdyż są to zadania własne gminy wynikające z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z roku 2001 i nie można ich utożsamiać wprost z katalogiem zadań statutowych określonych w roku 1995. Organ nadzoru wyjaśnił, że wejście w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie stworzyło nowego zadania własnego gminy. Zadanie określone w art. 3 ust. 1 ustawy jest tym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – tj. zadaniem własnym obejmującym sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, a pogląd co do zbieżności tych zadań znajduje swoje potwierdzenie w judykaturze, w tym w przywołanej w skardze uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt: II OPS 1/05 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 220/12.

W przypadku zatem wspólnego wykonywania przez gminy zadania polegające-go na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określone ustawowo prawa i obowiązki organów gminy wykonują właściwe organy związku międzygminnego (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy). Z unormowania tego płynnie wniosek, że umocowania, w które wyposażył ustawodawca organy gminy, są realizowane przez właściwe organy związku. Realizacja tych zadań nie wymaga dodatkowego wskazania, gdyż ma ono swoje źródło w przepisach ustawowych. Stąd sam fakt powierzenia związkowi międzygminnemu realizacji zadania polegającego na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wyposaża właściwy organ związku w upoważnienie do przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Konsekwentnie przyjąć więc trzeba, że ze względu na udział Gminy Świebodzice w Wałbrzyskim Związku Wodociągów i Kanalizacji, przed którym postawiono m.in. zadania polegające na bieżącym i stałym dostarczaniu wody dla jej odbiorców oraz odbiorze ścieków od odbiorców wody oraz ich usuwanie i oczyszczanie, utraciła ona prawa i obowiązki związane z przekazanym zadaniem własnym. Tym samym Rada Miejska w Świebodzicach nie była upoważniona do przyjmowania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wreszcie skarżący podał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie brak głosów krytycznych, które negują stan obowiązywania na obszarze jednej gminy dwóch aktów mających za przedmiot regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W tym zakresie przywołał uwagi wyrażone w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 26 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 247/06.

Na zakończenie, wojewoda zwrócił uwagę na fakt, iż zaskarżona przez niego uchwała błędnie także wskazuje konkretne przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne – tj. Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świebodzicach (zgodnie z § 2 ust. 2 „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków”).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świebodzicach wniosła w pierwszej kolejności o jej odrzucenie wobec niepodlegającego uzupełnieniu braku zdolności sądowej organu, a w przypadku nie uwzględnienia tegoż wniosku – o oddalenie skargi.

Motywuując zasadność odrzucenia skargi organ wskazał, że w realiach niniejszej sprawy zdolność sądową ma gmina, a nie oznaczona w skardze rada miejska, reprezentowana przez przewodniczącego. Rada gminy jest bowiem jedynie jej organem, który nie posiada osobowości prawnej oraz zdolności sądowej. Służy ona gminie do realizacji ustawowo określonych zadań.

Ponadto, wojewoda wskazał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest spóźniona, wniesiona po upływie terminu prawa materialnego wskazanego w przepisach art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz oparta na chybionej argumentacji, sankcjonującej prawo związku do dowolnego kształtowania treści jego statutu.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ wyjaśnił, że nie można zgodzić się z argumentacją skarżącego, że umocowanie organu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji (WZWiK) do podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie musi wynikać z zapisów jego statutu, a implikowane jest przez sam fakt członkostwa Gminy Świebodzice w tym związku oraz przepisy art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisy te nie posiadają bowiem waloru samowystawczego i wymagają doprecyzowania i szczegółowego rozwinięcia na gruncie statutu WZWiK.

Organ wyjaśnił także, że skarżący pomija faktyczną niewydolność infrastrukturalną WZWiK w realizowaniu zadań polegających na dostarczaniu wody i – w mniejszym zakresie – odprowadzania ścieków, jak też to, że Gmina Świebodzice wyposażona jest na swoim obszarze w odpowiedni sprzęt, infrastrukturę oraz specjalnie do tego powołany Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świebodzicach, które służą realizacji zadań własnych w zakresie zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Świebodzic. Zdaniem strony to właśnie w tym zakresie należy upatrywać „innego traktowania” Gminy Świebodzice w strukturze WZWiK. Gmina ta ma wystarczające zaplecze techniczne, infrastrukturalne oraz wyspecjalizowaną spółkę komunalną przy pomocy których może samodzielnie realizować niniejsze zadania bez konieczności ich wykonywania wyłącznie poprzez członkostwo w strukturze WZWiK. W tym miejscu organ wyjaśnił, że jeżeli określone w art. 7 ust. 1 u.s.g. zbiorowe potrzeby wspólnoty zaspokajane są przez inny podmiot – np. Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., to tym samym takiego zadania nie wykonuje zarówno gmina jak i związek międzygminny, a sama ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu nie określa, że niniejsze zadanie ma charakter obowiązkowy. Nie jest zatem również zadaniem obligatoryjnym wobec związku. Zdaniem organu umieszczenie tak w ustawie o samorządzie gminnym jak i w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu ... zadań z zakresu dostarczania wody i odprowadzania ścieków daje obu podmiotom prawo do ich wykonywania, ale nie kreuje obowiązku w tym zakresie. Należy więc rozpatrywać przystąpienie Gminy Świebodzice do związku

jako niezbędnego warunku jego funkcjonowania z racji zlokalizowania na terenie gminy infrastruktury służącej oczyszczaniu ścieków dla całości związku. Związek ten nie przejawia natomiast woli eksploatacji kanalizacji służącej odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych. W konsekwencji jego działalność należy potraktować nie jako służącą wspólnocie samorządowej lecz jako działanie komercyjne, ponieważ odprowadzanie ścieków bytowo-gospodarczych od poszczególnych podmiotów ma charakter odpłatny, natomiast odbiór wód opadowych wiąże się tylko z ponoszeniem kosztów eksploatacji i utrzymania kanalizacji deszczowej. Organ podkreślił przy tym, że ZWiK od chwili ogłoszenia statutu, a tym samym zgodnie z przepisami ustawy przejęcia zadań związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków w przypadku Gminy Świebodzice nie podjął działań zmierzających do przejęcia zadań związanych z zaopatrzeniem w wodę, a tylko z odprowadzeniem ścieków.

Organ wyjaśnił także, że brak jest normy prawnej zakazującej uczestnictwo w związku międzygminnym oraz równoczesne wykonywanie zadań gminy w inny sposób, czy też w innej formie prawnej lub faktycznej, a sam statut nie zawiera upoważnienia do wydawania aktów prawnych z zakresu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków. Podał przy tym, że Gmina Świebodzice nigdy nie przekazała związkowi wszystkich zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w wodę, odbioru oraz oczyszczania ścieków, a także wszystkich innych zadań związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Są to określenia zadań własnych gminy wynikające z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z roku 2001 i utożsamianie ich wprost z katalogiem zadań statutowych określonych w roku 1995 nie może mieć miejsca. Sama natomiast okoliczność, że po dniu wejścia w życie ustawy nie dokonano stosownych zmian w statucie wskazuje na to, że zadania wykonywane przez związek nie są tożsame z zadaniami określonymi w ustawie i nie wyczerpują całego ich katalogu.

Odnosząc się do określonych w § 7 statutu związku zadań organ wyjaśnił, że na terenie Gminy Świebodzice związek nie posiada żadnej infrastruktury pozwalającej na bieżące i stałe dostarczanie wody dla odbiorców. Zadanie to wykonywane jest przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świebodzicach, którego właścicielem jest Gmina Świebodzice, a przez wszystkie lata funkcjonowania związku w żaden sposób nie podejmował on czynności prowadzących do budowy własnych sieci w oparciu o istniejącą infrastrukturę. Wszystkie zadania inwestycyjne były realizowane przez Gminą lub ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach. Związek wykonuje w całości jedynie zadanie oczyszczania ścieków od odbiorców z terenu Gminy Świebodzice, w tym w większości na zasadzie hurtowego odbioru ścieków od ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach, co nie podlega uwarunkowaniom ustawowym, a tym samym taryfikacji. Co do usuwania ścieków organ podkreślił, że ok. 20% z nich jest usuwanych przez samych odbiorców. W przypadku odbioru ścieków od odbiorców usługi świadczone są przez związek jedynie w 1/4 części gminy (wynika to z dokumentów sprzedaży spółki), gdzie związek dysponuje infrastrukturą techniczną. W pozostałej części gminy ścieki odbiera ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach, odprowadzając ścieki do oczyszczalni związku. Podkreślono przy tym, że skoro odbiór ścieków uzależniono od tego czy dany podmiot jest zarazem odbiorcą wody, to skoro faktem jest, że ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach zaopatruje w wodę Gminę Świebodzice, to związek nie powinien świadczyć usługi odbioru ścieków na terenie tej gminy.

Organ wyjaśnił też, że w dyspozycji związku pozostaje niewielka część sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Świebodzice, utrzymywana i eksploatowana przez związek. Pozostałe sieci wodno-kanalizacyjne utrzymywane są przez ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach. Związek nie dysponował i nie dysponuje również odpowiednimi zasobami wodnymi na potrzeby Gminy Świebodzice włącznie z pozwoleniami wodno-prawnymi, gdyż te pozostają w dyspozycji ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach. Zasoby te zlokalizowane są poza terenem związku i Świebodzic – tj. w Gminie Dobromierz, a nakłady związane z budową stacji uzdatniania wody oraz rurociągu zasilającego Gminę Świebodzice zostały poniesione przez Świebodzice i obecnie stanowią własność ZWiK sp. z o.o. Podmiot ten dysponuje również ujęciem wody i na jego wniosek ustanowiona była i będzie w przyszłości strefa ochronna zasobów.

Jak dalej podał skarżony organ – związek z wyjątkiem oczyszczalni ścieków nie dysponował i nie dysponuje jakimikolwiek urządzeniami wodno-kanalizacyjnymi na terenie gminy, jak też nie utrzymuje i nie eksploatuje kanalizacji deszczowej na tym terenie. Natomiast sam fakt rozróżnienia usług od rodzaju ścieków w statucie świadczy o tym, iż działalność związku jest postrzegana przez jego członków jako równoległa do działalności prowadzonej przez gminy w nim zrzeszone. Implikuje to stwierdzenie, iż na terenie gminy działalność w zakresie wodociągowo-kanalizacyjnym może być prowadzona zarówno przez związek jak i gminę.

Rada Miejska w Świebodzicach wyjaśniła także, że związek nie prowadził, nie prowadzi, a także biorąc pod uwagę, że woda obecnie dostarczana jest do wszystkich nieruchomości na terenie Gminy Świebodzice przez ZWiK sp. z o.o. nie będzie prowadził inwestycji w zakresie gospodarki wodnej. W zakresie gospodarki

ściekowej zrealizował natomiast renowację kanalizacji ogólnospławnej (odprowadzającej ścieki bytowe i deszczowe) w części gminy oraz inwestycje polegające na budowie brakujących odcinków kanalizacji sanitarnej w części gminy obejmujące ok. 5 % wytwarzanych w gminie ścieków. Gmina w zakresie własnym zrealizowała bądź realizuje inwestycje obejmujące pozostałe 35% wytwarzanych w niej ścieków sanitarnych. Związek nie podejmował i nie podejmuje też jakichkolwiek działań inwestycyjnych związanych z gospodarką ściekami deszczowymi, gdyż te stanowią wyłączną domenę gminy. Z kolei w zakresie ochrony wód przed ich zanieczyszczeniem związek zmodernizował oczyszczalnię ścieków, która służyła pozostałym gminom związku dostarczającym ok. 90% ścieków. Ponadto związek nie prowadzi jakiegokolwiek programu gospodarki zasobami wodnymi posiadanymi przez Gminę Świebodzice.

Organ wyjaśnił, że Gmina Świebodzice przystępując na zasadzie dobrowolności do związku przyjmowała za pewną okoliczność, iż związek dysponuje stosowną infrastrukturą techniczną umożliwiającą realizację obowiązków jedynie w zakresie 25% gospodarki ściekami bytowymi, a resztę zadań będzie realizować we własnym zakresie. Liczyła jednak, że związek zrealizuje szereg inwestycji związanych z gospodarką ściekową co pozwoli na podłączenie pozostałej części gminy do oczyszczalni ścieków, a tym samym zapewni właściwą ochronę wód. Zarówno związek jak i gmina miały świadomość, że związek nie jest w stanie świadczyć pozostałych zadań własnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gdyż w momencie powoływania związku świadczyło je Świdnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. Przejęcie tych obowiązków przez Gminę Świebodzice nastąpiło później. Biorąc pod uwagę, że jako jedyny członek związku Gmina Świebodzice miała inne oczekiwania (mniejsze niż obejmuje katalog zadań określonych statutem) dotyczące zadań przekazanych do realizacji związkowi oczywistym było, że nie wchodzi w grę ograniczenie katalogu zadań statutowych związku. Zrealizowano to poprzez zastosowanie w statucie zapisów warunkujących wykonywanie zadań przez związek od przekazania mienia gminnego do jego dyspozycji.

Realizacja statutowych obowiązków związku wobec Gminy Świebodzice przerastała jego możliwości organizacyjno - techniczne, czego nie uwzględniono w trakcie procedury akcesyjnej. Ponadto związek ten wobec Gminy Świebodzice odżegnywał się od realizacji obowiązków statutowych, pomimo ogromnych w tym zakresie potrzeb w zakresie realizacji na terenie Świebodzic inwestycji związanych z budownictwem jednorodzinnym, a powstałe na tym tle problemy ogniskowały się wokół braku możliwości – poprzez infrastrukturę związku – poboru wody oraz oczyszczania większości powstających w gminie ścieków. Przejawia się to m.in. w tym, iż związek nie przejął osiedlowych kanalizacji sanitarnych, zrealizowanych przez gminę na świebodzickich osiedlach Wilcza Góra oraz Słoneczne. Postawę związku w tym zakresie znamionowało wręcz oczekiwanie, aby gmina przejęła usługę dostawy wody i odbioru ścieków. Organ nadmienił przy tym, że związek respektował podmiotowość ZWiK sp. z o.o. o czym świadczy fakt prowadzenia wzajemnych rozliczeń z tytułu odbioru ścieków, a także zawarcie na początku 2011 r. pomiędzy związkiem i ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach umowy na usługę hurtowego odbioru ścieków.

Ponadto organ dodał, że w warunkach świebodzickich na realizację przez gminę zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę istotny wpływ ma okoliczność realnego zagrożenia epidemiologicznego, implikowanego w decydującej mierze wylewami rzeki Pełcnicy. Zagrożeniu temu w żadnym razie nie mógł i nie może sprostać związek, ponieważ jego infrastruktura pozostaje w tym zakresie dalece niewystarczająca. Okoliczność ta wymusiła na władzach Świebodzic zrealizowanie we własnym zakresie – w trosce o życie i zdrowie mieszkańców gminy – wspomnianej już budowy stacji uzdatniania wody oraz rurociągów zasilających Świebodzice. To z kolei implikowało potrzebę ich eksploatacji przy pomocy odpowiedniego zakładu budżetowego, zastąpionego w 1998 r. spółką komunalną, tj. ZWiK sp. z o.o. w Świebodzicach.

W konkluzji organ podał, że wobec niewydolności infrastruktury technicznej związku gmina zmuszona jest realizować zadania polegające na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i – częściowo – odprowadzaniu ścieków. Mimo więc formalnego uczestnictwa w związku zasadnym jest podejmowanie przez organy gminy działań takich jak uchwalenie zaskarżonego aktu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (*Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.*), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż

określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (*art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.*).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Kontroli sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 15 grudnia 2005 r. (*Nr XLIX/377/05*) w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W okolicznościach niniejszej sprawy bezsporne jest to, że Gmina Świebodzice jest uczestnikiem związku międzygminnego – tj. Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, którego zadania określone zostały w § 7 statutu stanowiącego załącznik do uchwały nr 104/VIII/95 z dnia 26 stycznia 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji. Prze-pis ten stanowi, że do zadań związku należy:

- 1) bieżące i stałe dostarczanie wody dla odbiorców,
- 2) odbiór ścieków od odbiorców wody oraz ich usuwanie i oczyszczanie,
- 3) utrzymanie i eksploatacja pozostającej w dyspozycji związku sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i innych urządzeń służących zaopatrzeniu w wodę oraz usuwaniu i oczyszczaniu ścieków,
- 4) dysponowanie i gospodarowanie zasobami wodnymi eksploatowanymi na potrzeby sieci wodociągowej, zgodnie z pozwoleniami wodnoprawnymi,
- 5) utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem, będących w dyspozycji związku,
- 6) utrzymanie i eksploatacja gminnej kanalizacji deszczowej na podstawie zlecenia właściwej gminy,
- 7) podejmowanie i prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarki wodno ściekowej oraz ochrona wód przed ich zanieczyszczeniem,
- 8) opracowanie, realizacja i stała aktualizacja programu racjonalnej i oszczędnej gospodarki posiadanymi zasobami wodnymi,
- 9) planowanie działań związku i gmin będących jego członkami w zakresie rozwoju, rozbudowy i bieżącej eksploatacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz urządzeń służących usuwaniu i oczyszczaniu ścieków, a także ochrony wód przed zanieczyszczeniem,
- 10) poszukiwanie nowych zasobów i źródeł wody oraz prowadzenie w tym zakresie odpowiednich badań i analiz,
- 11) prowadzenie stałej i bieżącej kontroli wód w całym procesie technologicznym w celu utrzymania odpowiedniej jakości wody dostarczanej odbiorcom,
- 12) prowadzenie stałej i bieżącej kontroli parametrów odbieranych do sieci ścieków oraz utrzymanie odpowiednich parametrów ich oczyszczania,
- 13) kierowanie do właściwych organów wniosków o ukaranie w przypadku wprowadzenia do sieci kanalizacyjnej ścieków o stopniu zanieczyszczenia przekraczającym dopuszczalne normy,
- 14) prowadzenie działalności usługowej związanej z eksploatacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, dostarczaniem wody oraz przyjmowaniem ścieków, w szczególności w zakresie wykonywania podłączeń do sieci, zakładania, napraw i legalizacji wodomierzy oraz innych urządzeń wodno kanalizacyjnych,
- 15) współpraca z innymi związkami komunalnymi, organizacjami gospodarczymi, naukowymi, samorządowymi i społecznymi z kraju i z zagranicy. Ponadto, do zadań związku należą także inne zadania, które nie zostały wymienione powyżej, a których wykonanie technologicznie i technicznie jest niezbędne dla odpowiedniego utrzymania sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, zaopatrzenia odbiorców w wodę oraz odbioru i oczyszczania ścieków.

Niesporne i niebudzące wątpliwości w niniejszej sprawie jest także to, że w dniu 28 grudnia 2005 r. Zgromadzenie Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji podjęło uchwałę w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie działania Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

Kwestię sporną i istotę problemu stanowi już jednak to, czy wobec uczestnictwa Gminy Świebodzice we wskazanym związku oraz przyjęcia przez niego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie działania tegoż związku, Rada Miejska w Świebodzicach uprawniona była na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków do podjęcia zaskarżonej uchwały. Przywołany przepis stanowi, że „Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego”.

Sąd w składzie orzekającym podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, iż z uwagi na członkostwo Gminy Świebodzice w związku międzygminnym, to organ tego związku, a nie organ gminy jest właściwy do przyjęcia aktu, o którym mowa w art. 19 ustawy. Twierdzenie to jest zasadne nie tylko w świetle przypisanych niniejszemu związkowi zadań statutowych, które sprowadzają się generalnie rzecz ujmując do odpowiedniego utrzymania sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz zaopatrzenia odbiorców w wodę oraz odbioru i oczyszczania ścieków, ale także wynika z istoty funkcjonowania związku międzygminnego oraz zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy należącej do takiego związku. W tym kontekście wyjaśnić przede wszystkim trzeba, że zgodnie z art. 64 i n. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy – na zasadzie dobrowolności – tworzą związki międzygminne, które wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zawiązanie związku międzygminnego skutkuje tym, że prawa i obowiązki gmin w nim uczestniczących przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu. W rezultacie to związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu przez gminę zadań, która to z kolei traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. Istotne jest przy tym to, że związkowi mogą być przekazane wszelkie zadania publiczne gmin, zarówno te, których realizacja następuje w formach administracyjnoprawnych, jak i te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych (*por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 559/10, CBOSA*).

Skoro zatem w realiach niniejszej sprawy Gmina Świebodzice dobrowolnie przystąpiła do Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji przekazując mu kompetencje związane z wykonywaniem ciążącego na niej obowiązku publiczno-prawnego związanego z zapewnieniem członkom społeczności lokalnej zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, to przyjąć należy równocześnie, że powierzyła ona organom związku legitymację do podejmowania związanych z tym aktów reglamentacyjnych i władczych, w tym także uchwalenia będącego aktem prawa miejscowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W takiej sytuacji – jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r. – nie budzi wątpliwości, że jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze związku jest zgromadzenie związku, a podejmowany regulamin, określający między innymi prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług jest czynnością z zakresu administracji publicznej, a dokładniej aktem prawa miejscowego – czyli przepisem powszechnie obowiązującym na terenie działania gmin tworzących związek. Stąd nie sposób podzielić stanowiska prezentowanego w odpowiedzi na skargę, iż uczestnictwo w związku międzygminnym nie wyklucza prawnej możliwości podejmowania działań powierzonych związkowi przez samą gminę w przyjęty przez nią sposób.

Zdaniem sądu niedopuszczalne jest również wywodzenie przez organ legitymacji do podjęcia zaskarżonej uchwały z tego, iż gmina wyposażona jest w odpowiedni sprzęt, infrastrukturę oraz specjalnie do tego powołani i dysponujący ujęciem wody w Dobromierzu Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świebodzicach, które służą realizacji zadań własnych gminy w zakresie zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wyjaśnić bowiem należy, iż regulamin świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych jako akt prawa miejscowego jest normatywnym aktem wykonawczym do ustawy, który określa adresatów i dyrektywy powinnego postępowania tożsamo dla każdego podmiotu znajdującego się w sytuacji opisanej w hipotezach przyjętych tam norm. Niedopuszczalnym jest więc różnicowanie praw i obowiązków poszczególnych członków określonej społeczności lokalnej w zależności od przedsiębiorcy świadczącego usługi na części terytorium jednostki samorządu terytorialnego lub dysponującego ujęciem wodnym. Działanie takie naruszałoby bowiem wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (*por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 247/06, CBOSA*). Zasada ta zawiera w sobie nakaz jednakowego traktowania podmiotów w sytuacjach podobnych statuując, że wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, OTK-A 2012/7/82*). Przyjęcie poglądu, iż w realiach niniejszej sprawy Gmina Świebodzice uprawniona była do uchwalenia zaskarżonej uchwały prowadziłoby w rezultacie do nieuprawnionego różnicowania sytuacji członków społeczności lokalnej, skupionej w Wałbrzyskim Związku Wodociągów i Kanalizacji, przejawiającym się tym, że część z nich obowiązana byłaby przestrzegać norm zawartych w regulaminie uchwalonym przez Radę Miejską w Świebodzicach, a część określonych w regulaminie przyjętym przez Związek.

Wreszcie sąd chciałby zauważyć, że podniesiona w odpowiedzi na skargę i szeroko opisana okoliczność, iż obowiązki Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji przerastają jego możliwości organizacyjno-

-techniczne może być rozważana jako okoliczność przemawiająca za np. wystąpieniem ze związku, ale w żadnym razie nie może stanowić uzasadnienia dla podjęcia zaskarżonej uchwały.

Ponadto nie mógł zostać uwzględniony wniosek organu o odrzucenie skargi, gdyż skarżący prawidłowo jako stronę przeciwną oznaczył Radę Miejską w Świebodzicach. To bowiem ona jest organem, który wydał zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę.

Konkludując, mając na uwadze powyższe okoliczności sąd uznał, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Świebodzicach działała z przekroczeniem swoich kompetencji prawotwórczych przekazanych ex lege zgromadzeniu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, w istotny sposób naruszając tym samym przepisy art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W tej sytuacji Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej we wnioskowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego zakresie, o czym to orzekł w pkt. I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.