



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 listopada 2018 r.

Poz. 5825

WYROK NR II SA/WR 838/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 marca
2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej
we Wrocławiu

na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze

z dnia 30 listopada 2005 r. nr LIX/300/05

w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody
i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność § 18 ust. 1, § 19 ust. 2 pkt 1 i § 2 pkt 3,
zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze w dniu 30 listopada 2005 r. podjęła uchwałę nr LIX/300/05 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Pismem z dnia 15 listopada 2017 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na przedmiotową uchwałę, którą podając w podstawie prawnej art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 1369 ze zm., dalej – p.p.s.a.) zaskarżył wskazaną uchwałę w części obejmującej przepisy § 18 ust. 1, § 19 ust. 2 pkt 1 i § 2 pkt 3.

Zaskarżając przedmiotową uchwałę Prokurator poczynił zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2011 r. Nr 72 poz. 474 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, polegający na przekroczeniu granic ustawowego upoważnienia zawartego w tym przepisie, poprzez

przyjęcie w § 18 ust. 1 uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zasady, że przyłączenie odbiorcy do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne, podczas gdy wskazany wyżej przepis ustawy, nie przewiduje tego rodzaju obowiązku podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci.

Nadto zarzucono naruszenie art. 6 ust. 1, 2 i 4 powyższej ustawy poprzez przyjęcie w § 19 uchwały regulacji, według której osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci zobowiązana jest przedłożyć dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, podczas gdy wskazany przepis ustawy zrównuje uprawnienia podmiotu posiadającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, z uprawnieniami podmiotu korzystającego z nieruchomości bez uregulowanego tytułu prawnego, w zakresie możliwości uzyskania warunków przyłączenia do sieci, a dalej korzystania z wody i odprowadzanie ścieków.

Wskazując na naruszenie prawa skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 18 ust. 1, § 19 ust. 2 pkt 1 i § 2 pkt 3. W uzasadnieniu pisma procesowego wskazano, że Rada Miejska w Jaworze w przepisie § 18 ust. 1 uchwały zawarła regulację, według której "przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek osoby ubiegającej się o przyłączenie. W § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały przyjęto zapis, że „do wniosku, o którym mowa w ust. 1, osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, powinna załączyć: dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której wniosek dotyczy”, ponadto w § 2 pkt 3 uchwały zdefiniowano, że „osobą ubiegającą się o przyłączenie do sieci - jest osoba która posiada tytuł prawny do nieruchomości”.

Według skarżącego podane przepisy uchwały są wadliwe, gdyż wydane zostały z przekroczeniem zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 19 oraz z naruszeniem art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Art. 19 ust. 1 ustawy 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 ten jest aktem prawa miejscowego". Natomiast w ust. 2 powołanego przepisu wskazano, że "regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: "minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposobu dokonywanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza, sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i parametrów dostarczanej wody, standardy obsługi odbiorców i sposoby załatwiania reklamacji oraz warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe”.

Wedle skarżącego przyjęty przez Radę Miejską w Jaworze przepis § 18 ust. 1 uchwały wykracza poza granice określone w art. 19 ustawy. Przepis ustawy nie upoważniał rady gminy do ustanowienia w regulaminie - jako zasady prawnej - odpłatności za przyłączenie odbiorcy do sieci wodociągowej. Obowiązku wniesienia opłaty za sam fakt przyłączenia nieruchomości do sieci, nie można wyprowadzić również z pozostałych przepisów ustawy. W szczególności kompetencji takiej nie przyznaje regulacja zawarta w art. 15 ustawy. Przepis ten określa jedynie jakiego rodzaju koszty ponosi odbiorca usług, a jakie przedsiębiorca.

Z kolei przyjęta przez Radę Miejską w Jaworze regulacja zawarta w § 19 ust. 2 określająca jakie dokumenty musi przedłożyć podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci - jest sprzeczna z ustawą. Z przepisu uchwały wynika, że rada formułując taki prawny wymóg, pozbawiła możliwości ubiegania się o wydanie warunków przyłączenia do sieci, a w dalszej konsekwencji, z możliwości zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków podmiot, który korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Tymczasem ustawodawca w art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy, pozycję prawną tych dwóch kategorii podmiotów uregulował w sposób jednakowy, równy. Przedsiębiorstwo jest zobowiązane do zawarcia umowy o dostarczanie wody (odprowadzanie ścieków) w obu sytuacjach. Doszło zatem do nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy. Z tego samego względu, sprzeczna z ustawą jest zawarta w § 2 pkt 3 uchwały definicja z której wynikałoby, że „podmiotem ubiegających się o przyłączenie do sieci” może być wyłącznie osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, a tak nie jest. Na uzasadnienie podniesionych w skardze zarzutów wskazano orzecznictwo sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargę doręczoną Sądowi wniesiono o umorzenie postępowania oraz wzajemne zniesienie między stronami kosztów postępowania sądowego. Poza wnioskami procesowymi w treści pisma Rada Miejska w Jaworze wyjaśniła, że zgadza się ze stanowiskiem skarżącego. Nadto dokonała ona dogłębnej analizy, tak zarzutów, jak i uzasadnienia wniesionej skargi, przy uwzględnieniu aktualnego orzecznictwa

oraz przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulujących zagadnienie związane z procedurą przyłączania odbiorców do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W wyniku powyższego uznano, że wskazane w skardze zarzuty są uzasadnione.

Dodatkowo wyjaśniono, że Rada Miejska w Jaworze w dniu 18 grudnia 2017 r. podjęła uchwałę nr XLIV/297/2017, uwzględniając w całości skargę Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu i dokonała stosownej zmiany przedmiotowej uchwały w skarżonym zakresie, która to zmiana wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania uchwały zmieniającej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Zdaniem organu czyni to postępowanie sądowoadministracyjne bezprzedmiotowym, co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.. W załączeniu przedłożono m.in. kopię uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 18 grudnia 2017 r. nr XLIV/297/2017 w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 30 listopada 2005 r. nr LIX/300/05 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się trafna.

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 (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), 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 cytowanej już ustawy 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Jak wynika z odpowiedzi na skargę i dołączonej od niej uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 18 grudnia 2017 r. nr XLIV.297.2017, strona przeciwna uznała zarzuty skargi za zasługujące w całości na aprobatę. Uznanie zarzutów i podjęcie uchwały „korygującej” nie spowodowało jednak wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego ex tunc. Z tego też względu Sąd nie mógł umorzyć postępowania, jak tego domagał się organ. Podzielając zatem w pełni stanowisko Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, wnoszącego o stwierdzenie nieważności uchwały w części, wskazać należy, że Rada Miejska w Jaworze podejmując zaskarżoną do Sądu uchwałę, dopuściła się naruszenia wskazanych w skardze przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przedmiotem skargi w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 30 listopada 2005 r. nr LIX/300/05 r., podjęta w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały organ wskazał na art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2001 r. Nr 72 poz. 747 ze zm.). Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz z sieci tej korzystające, a sama uchwała reguluje prawa i obowiązki tych podmiotów. Adresaci uchwały zostali określani generalnie, a nie imiennie. Ponadto akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., dostępny w CBOSA). W konsekwencji, uznając zatem zasadność skargi, Sąd rozpoznał sprawę merytorycznie i doszedł do przekonania, że całość argumentacji w niej podniesionej jest zasadna.

Stosownie do dyspozycji art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Regulacja ta oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków

nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodać jeszcze wypada, że stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z treścią art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uchwalany przez radę gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączania do sieci, techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków. Przepis ten w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków gminy. Zakres regulaminu określony został w ustępie 2. Przytoczona regulacja stanowi równocześnie o dopuszczalnym zakresie delegacji ustawowej. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11, LEX nr 795646, teza 2 zdanie pierwsze i drugie).

Odnosząc się do zakwestionowanych uregulowań trzeba powiedzieć, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, Lex nr 446997). Podstawy normatywnej tego stanowiska można upatrywać w przepisie § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 263). Należy także zgodzić się ze skarżącym w zakresie przekroczenia przez organ uchwałodawczy gminy ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 19 ust. 1 i ust. 2 powoływanej ustawy. Przeprowadzona kontrola legalności zaskarżonego regulaminu potwierdziła, że przytoczone przez Prokuratora przepisy tego aktu w sposób istotny naruszają prawo, m. in. art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Uchwała jako akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące powinna zawierać 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. W § 18 ust. 1 uchwały zawarto regulację, według której przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne. Treść art. 19 ustawy nie upoważnia rady gminy do ustanowienia w regulaminie odpłatności za przyłączenie przyszłego odbiorcy do sieci wodociągowej. Przepis ten, na co prawidłowo zwrócił uwagę skarżący, nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do stanowienia prawa w zakresie ustalania jakiejkolwiek odpłatności za zamiar przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci. W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 marca 2007 r. (sygn. akt II OSK 1776/06, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że "warunki przyłączenia do sieci" nie mogą być utożsamiane z "technicznymi warunkami określającymi możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych", o których stanowi art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy, ale nie oznacza to, że w ramach owego przyłączenia do sieci można wprowadzić uchwałą rady gminy opłaty za przyłączenie do sieci. Przez owe warunki przyłączenia do sieci można rozumieć np. kolejność przyłączania do sieci poszczególnych odbiorców, czy też przybliżony termin, w którym owo przyłączenie ma nastąpić. Niezależnie od powyższego, wprowadzonych opłat za przyłączenie do sieci nie uzasadnienia żaden inny przepis powoływanej ustawy. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 431/08 Naczelny Sąd Administracyjny argumentował, że ustawowe "warunki przyłączenia określone w regulaminie" nie mogą być interpretowane dowolnie, w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy, a zwłaszcza w sposób niekorzystny dla odbiorców wody i zainteresowanych odprowadzeniem ścieków. Nakazanie odpłatności jako warunku przyłączenia do sieci nie służy spełnieniu ustawowego wymogu powszechnego dostępu do sieci, wynikającego z art. 3 ust. 1 ustawy. Działalność gminy skupiać ma się przede wszystkim na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, czyli realizacji zadań własnych. Do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Sposób realizacji tego

obowiązku uszczegóławia ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zaakcentowana w tych przepisach zasada powszechnej dostępności do sieci i ochrona interesu odbiorców nie koresponduje w ogóle z wprowadzaniem opłat z tytułu przyłączenia do sieci. Obowiązku wniesienia opłaty za sam fakt przyłączenia do sieci nie sposób wyprowadzić również z pozostałych przepisów ustawy. Regulacja art. 15 ustawy nie przyznaje takiej kompetencji, a jedynie określa jakiego rodzaju koszty ponosi przyszły odbiorca, a jakie przedsiębiorca.

W § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały podjęto zapis, według którego do wniosku osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna załączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której wniosek dotyczy. Dodatkowo w § 2 pkt 3 uchwały zdefiniowano osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci poprzez podanie, że jest to osoba która posiada tytuł prawny do nieruchomości. Wskazane regulacje są sprzeczne z art. 6 ust. 4 ustawy, który stanowi, że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Tymczasem powyższa regulacja różnicuje kategorie przyszłych odbiorców zależnie od stanu prawnego nieruchomości. Przepisy § 19 ust. 2 pkt 1 i § 2 pkt 3 niekorzystnie pozycjonują osoby o nieuregulowanym stanie prawnym. Zatem Rada Miejska w Jaworze uchwalając omawiane przepisy uchwały dokonała modyfikacji art. 6 ust. 4 ustawy, który reguluje sytuację obu rodzajów podmiotów w sposób jednakowy i równy, do czego nie była uprawniona. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Tym samym punktem odniesienia nie może być brak dokumentu określającego tytuł prawny do nieruchomości. W przedstawionym stanie zasadne było stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów uchwały, które jak zasadnie wykazał to skarżący były sprzeczne ze wskazanymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Reasumując wobec zasadności skargi podlega ona uwzględnieniu, a skarżony akt wyeliminowaniu z obrotu prawnego w części obejmującej przepisy wskazane w sentencji wyroku po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a.