



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2021 r.

Poz. 3915

### WYROK NR II SA/WR 524/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)  
asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 marca 2021 r.  
sprawy ze skargi P. Z.  
na uchwałę Rady Gminy Wisznia Mała  
z dnia 28 grudnia 2018 r. nr VIII/III/23/18  
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 1 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała (załącznik do uchwały nr VIII/III/23/18 z dnia 28 grudnia 2018 r.) od słów „albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego” oraz w zakresie § 8 ust. 3 odnośnie do działek 148/1 i 148/2;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. zasądza od Rady Gminy Wisznia Mała na rzecz strony skarżącej kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr VIII/III/23/18 z dnia 28 grudnia 2018 r., w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Rada Gminy Wisznia Mała określiła zasady dostarczania tych usług na terenie Gminy Wisznia Mała. Uchwałą wydano na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 19 ust. 3 – 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym od-prowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1152 z późn. zm.). Dodano, że, po zaopiniowaniu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie projektu Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W § 1. Przyjmuje się Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała w brzmieniu zgodnym z treścią załącznika do niniejszej uchwały; § 2 wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wisznia Mała; § 3 z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr VI/XXX/268/13 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała; § 4 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Załącznik do uchwały nr VIII/III/23/18 stanowi Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wisznia Mała, (zwany dalej „Regulaminem”). W rozdziale 6 nazwanym „Warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w § 8. Dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniony jest od 1) istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, 2) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi, (wydajność źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajność oczyszczalni), 3) posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – z dnia 8 stycznia 2019 r. pod poz. 172 i weszła w życie w t. 14 dni od opublikowania w tym publikatorze.

Na tę uchwałę złożył do sądu administracyjnego skargę złożył P. Z., właściciel działek ewidencyjnych 148/1 i 148/2, położonych w miejscowości Krynicy, wnosząc o: stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; zasądzenie od organu na rzecz strony skarżącej zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia swych praw. Na uzasadnienie wskazał, że Rada Gminy Wisznia Mała 28 grudnia 2018 roku uchwaliła „Regulamin”, zgodnie z jego § 8 dostęp do usług wodo-ciągowo ~ kanalizacyjnych uzależniony jest od: 1) istnieniu urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, 2) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktycznie możliwości pozyskiwania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzkie (wydajność źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajność oczyszczalni). Strona dodaje, że Regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia. Prawo miejscowe może wyłącznie uzupełniać przepisy prawa powszechnie obowiązującego w sposób zależny od aktów wyższego rzędu. W konsekwencji, skoro akty

prawa miejscowego mają charakter źródeł prawa zależnych od źródeł wyższego rzędu, to nie mogą również regulować materii już uregulowanej aktami wyższego rzędu. Regulacje § 8 „Regulaminu” nie wypełniają upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nie określają bowiem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy kanalizacyjnych. Natomiast Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do sieci. Strona podkreśla, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 lutego 2018 r., akt VIII SA/Wa 931/17 (...) oraz wyroku z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 896/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że „treścią regulaminu nie może być bowiem określenie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin jako akt prawa miejscowego, winien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a takiego charakteru nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach. Takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu „technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, nadto są nieprecyzyjne. (...) Zauważyć należy, że problematyka wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń została odrębnie i szczegółowo unormowana w art. 21 ustawy, zaś art. 19 ustawy nie daje podstaw prawnych do wprowadzania tej kwestii do regulaminu”. Unormowanie § 8 „Regulaminu” jest sprzeczne z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 „Ustawy” to regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków winien określać warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem § 8 „Regulaminu” wskazano, że dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniony jest od ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Powyższe regulacje, zdaniem strony, nie wypełniają delegacji ustawowej. Warunki techniczne, określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych - zgodnie z wolą ustawodawcy - winny zostać określone w omawianym regulaminie. Samo odesłanie w tym zakresie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przedsiębiorstwa nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 w związku z art. 19 ust. 5 pkt 5 „Ustawy”. Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia badanej uchwały w całości. Powyższe stanowisko wynika również z innych orzeczeń (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 425/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 452/17). Dalej skarżący uzasadnia, że w dniu 3 kwietnia 2020 roku (data wpływu do PGK sp. z o. o.) złożył wniosek o wydanie warunków technicznych włączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej dla działki nr 148/1, położonej w miejscowości Krynitzno, wskazałem, że sieć mogę wybudować na własny koszt. W piśmie z dnia 21 maja 2010 roku PGK sp. z o. o., poinformowało stronę o odmowie wydania warunków technicznych z uwagi na to, iż budowa sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej nie jest przewidziana w obowiązującej na terenie gminy Wisznia Mała uchwały nr VIII/XIV/153/19 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 października 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń

wodociągowych i kanalizacyjnych, będących w posiadaniu PGK sp. z o.o. w Wiszni Małej na lata 2019 – 2023 roku. Tym samym PGK sp. z o. o. mając na uwadze „Regulamin”, uchwalony z naruszeniem prawa (w którym określono przesłanki negatywne podłączenia do sieci) odmówiło podłączenia do sieci. Tym samym zaistniały przesłanki określone w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ, działając przez profesjonalnego pełnomocnika wskazał, że stosownie do treści art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 - dalej jako: u.s.g.) i wniósł o odrzucenie skargi w całości ewentualnie oddalenie skargi w całości. Na uzasadnienie organ wskazał, że skarżący zawnioskował o stwierdzenie, na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, niezgodności z prawem przedmiotowej uchwały, a nadto o zasądzenie od organu na rzecz strony skarżącej zwrotu kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia swych praw.

W uzasadnieniu skargi zarzucił, że regulacje § 8 Regulaminu nie wypełniają upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nie określają bowiem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Według wnoszącego skargę, Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy kanalizacyjnych. Natomiast rada gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do sieci. Zdaniem P. Z. regulacja § 8 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych - zgodnie z wolą ustawodawcy - winny zostać określone w omawianym regulaminie. Samo odesłanie w tym zakresie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przedsiębiorstwa nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 w związku z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Według skarżącego uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia niezgodności z prawem badanej uchwały w całości. Swoje stanowisko skarżący poparł tezami orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Skarżący uzasadnił posiadanie interesu z art. 101 u.s.g. w zaskarżeniu uchwały otrzymaniem z Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o. o. w Wiszni Małej dnia 21 maja 2020 roku odmowy wydania warunków technicznych włączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej dla działki będącej jego własnością, położonej w miejscowości Kryniczno. W przedmiotowym piśmie jako podstawę odmowy wskazano brak ujęcia w uchwale nr VIII/XIV/153/19 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 października 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, będących w posiadaniu PGK sp. z o.o. w Wiszni Małej na lata 2019 - 2023 budowy sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej. Zdaniem skarżącego, odmowa podłączenia do sieci nastąpiła w oparciu o uchwalony z naruszeniem prawa Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała, w którym - jego zdaniem - określono przesłanki negatywne podłączenia do sieci. Rada Gminy Wisznia Mała - odnosząc się do treści skargi - wnosi o jej odrzucenie, z uwagi na niewykazanie przez skarżącego interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały, ewentualnie — w wypadku nie podzielenia tego wniosku -wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi, zwracam uwagę na poniższe. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., który stanowi podstawę wniesienia skargi na uchwałę przewiduje, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych skarga złożona w powyższym trybie nie ma charakteru tzw. „skargi obywatelskiej”, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2013 r., I OSK 1761/12). Skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Skarżący podnosi, że powodem złożenia skargi było pismo otrzymane przez niego z Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Wiszni Małej dnia 21 maja 2020 r., w którym

spółka poinformowała, że w najbliższym sąsiedztwie nieruchomości skarżącego brak jest sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacyjnej, co powoduje, że przedsiębiorstwo wodociągowe nie jest w stanie zapewnić dostawy wody oraz odbioru nieruchomości. Nadto, w piśmie tym zawiadomiono skarżącego, że budowa sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacyjnej dla zasilenia działki skarżącego nie jest przewidziana w uchwale nr VIII/XIV/153/19 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 października 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, będących w posiadaniu PGK sp. z o.o. w Wiszni Małej na lata 2019 - 2023 roku budowy sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej. Wymaga podkreślenia, że w analizowanej sprawie podstawę odmowy wydania przez PGK sp. z o.o. w Wiszni Małej warunków technicznych skarżącemu stanowił brak w sąsiedztwie nieruchomości skarżącego sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacyjnej, powodujący niemożność zapewnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowe dostawy wody oraz odbioru ścieków, a także brak ujęcia budowy sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacyjnej dla zasilenia działki Skarżącego w uchwale nr VIII/XIV/153/19 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 października 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, będących w posiadaniu PGK sp. z o. o. w Wiszni Małej na lata 2019 - 2023. Sąd zwraca uwagę, że z treści pisma w sprawie odmowy wydania warunków technicznych nie wynika, aby Spółka powołała się w nim na uchwałę, której przepis skarżący kwestionuje, tj. na uchwałę nr VIII/III/23/18 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała. Dlatego uznać należy, że brak jest związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a konkretną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego. Powyższe powoduje, że - zdaniem Rady Gminy Wisznia Mała - skarżący nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały, co czyni skargę niedopuszczalną i uzasadnia wniosek o jej odrzucenie.

Natomiast w przypadku, jeśli sąd nie podzieli stanowiska organu co do zaistnienia przesłanki odrzucenia skargi, organ wnosi o oddalenie skargi w całości. Wyraźnie należy zaznaczyć, iż gdyby nawet uznać, że skarżący posiada interes prawny w zaskarżeniu tego aktu prawnego, to z analizy treści kwestionowanego przepisu uchwały w sprawie Regulaminu nie można wywodzić, aby nie odpowiadał on prawu, jak również, aby ewentualne naruszenie miało charakter rażącego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie niezgodności tego aktu z prawem.

Ustosunkowując się do zarzutów P. Z. należy w pierwszej kolejności przedsięwziąć procedurę uchwalenia przedmiotowego aktu prawnego. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, zm. Dz. U. poz. 1629 -- dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”): rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Stosownie do ust. 2 tego przepisu - organ regulacyjny (właściwy dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie) opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu. W myśl ust. 3 rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W art. 19 ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej wskazano obligatoryjne elementy regulaminu, określając, że dokument ten powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług - w pkt 4 ustawodawca zawarł m.in. obowiązek zdefiniowania warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Z przedłożonej do niniejszego pisma dokumentacji obrazującej procedurę uchwałodawczą wynika, że projekt Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała został opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Wiszni Małej i przekazany Radzie Gminy Wisznia Mała dnia 11 czerwca 2018 r. Na jego podstawie Rada Gminy Wisznia Mała dnia 27 czerwca 2018 r. podjęła uchwałę nr VIII/XLIV/359/18

w sprawie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała. Warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych zostały zawarte w rozdziale 6 tej uchwały, w § 11 ust. 1 - następująco: przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci: 1) jeśli nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków lub 2) jeśli wskutek przyłączenia warunki świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne pogorszą się do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.” Powyższą uchwałę dnia 13 lipca 2018 r. przekazano do organu regulacyjnego: Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu - Państwowego Gospodarstwa Wodnego. Wody Polskie (wpłynęła 18 lipca 2018 r.). Dnia 9 października 2018 roku Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wydał postanowienie znak WRR.RET.070.460.2018.JW, w którym pozytywnie (z uwagami) zaopiniował przedłożony akt prawny, zaznaczając, że uzgodnienie nastąpi po uwzględnieniu przez Radę Gminy wniesionych uwag. Organ regulacyjny w przedmiotowym postanowieniu zakwestionował m.in. treść § 11 projektu Regulaminu (przyjętego uchwałą Rady Gminy Wisznia Mała nr VIII/XLIV/359/18), uznając, że sposób skonstruowania tego przepisu, tj. wskazanie przypadków, w jakich przedsiębiorstwo może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, gdyż przedsiębiorstwo ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, technicznych warunków określających możliwość do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, przywołując orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych wskazał, że rada gminy nie ma natomiast kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

Dnia 28 grudnia 2018 roku Rada Gminy Wisznia Mała podjęła uchwałę nr VIII/III/23/18 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wisznia Mała. Należy podkreślić, że Rada Gminy Wisznia Mała zmieniła (zgodnie z uwagami organu regulacyjnego) pierwotnie przyjęte warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W uchwalonym Regulaminie warunki te zostały zawarte w rozdziale 6 uchwały, w § 8 - pkt. 1 i 2 -w sposób następujący: dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniony jest od:1) istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, 2) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi (wydajność źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajność oczyszczalni),(...). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dnia 8 stycznia 2019 r.

Przechodząc do treści zarzutów skarżącego, należy stwierdzić, że nie uzasadniają one stwierdzenia niezgodności z prawem tego aktu prawnego. Pierwszy zarzut skarżącego dotyczy braku określenia w treści Regulaminu technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych i określenie tych przesłanek w sposób negatywny. Skarżący podnosi, że Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy kanalizacyjnych. Natomiast rada gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do sieci. Odnosząc się do tego zastrzeżenia, zauważyć należy, że wbrew twierdzeniom skarżącego, rada gminy (wykonując zalecenia organu regulacyjnego) sprecyzowała w treści § 8 Regulaminu, przez co rozumie spełnienie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, wskazując w pkt. 2 § 8, że przez możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, (...) rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo

wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi (wydajność źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajność oczyszczalni). Ponadto, w treści § 8 pkt. 1 uchwały rada gminy wskazała, że dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniony jest od istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych (...) - zapis ten wskazuje na pozytywne przesłanki, które muszą być spełnione dla uzyskania dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Dlatego — zdaniem organu — zarzut nieokreślenia technicznych warunków, czy też określenia tych warunków poprzez wskazanie przesłanki negatywnej jest niezasadny w świetle przywołanego brzmienia § 8 pkt. 1 i 2 Regulaminu.

W drugim z zarzutów skarżący twierdzi, że unormowanie § 8 Regulaminu jest sprzeczne z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa i narusza zasady techniki prawodawczej. P. Z. zwraca uwagę, że w § 8 Regulaminu wskazano, że dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych uzależniony jest od ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo kanalizacyjnego i możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zdaniem skarżącego samo odesłanie w tym zakresie do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przedsiębiorstwa nie jest prawidłowym wypełnieniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 3 w związku z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Powyższe uchybienie według P. Z. ma charakter istotnego naruszenia prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia niezgodności z prawem kwestionowanej uchwały w całości. Zdaniem strony przeciwnej nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, bowiem rada gminy jako podstawową przesłankę dostępności do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w § 8 pkt. 1 uchwały w sprawie Regulaminu określiła istnienie urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych, natomiast druga przesłanka - ujęcie realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego - ma charakter pomocniczy. Organ podkreśla, że w kwestionowanym fragmencie Regulaminu warunki podłączenia zostały sformułowane w sposób pozytywny. Rada Gminy Wisznia Mała, zgodnie z uwagami organu regulacyjnego, zmieniła wcześniejszy zapis - zawarty w § 11 projektu Regulaminu - na warunki „pozytywne”, tj. uzależniające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych od istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych, ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także faktycznych możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi (wydajności źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajności oczyszczalni). Zdaniem organu wymaga jednocześnie zauważenia, że gdyby nawet uznać, że rada gminy nie miała prawa przy ustalaniu warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych czynić odesłania do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, to pozostałe warunki zostały sformułowane w tym przepisie w sposób „pozytywny”, określając przesłanki dostępu do tych usług. Zauważenia wymaga, iż nawet gdyby przyjąć, że kwestionowany przez skarżącego zapis, uzależniający dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych od ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego został zawarty w uchwale z naruszeniem zasad tworzenia prawa, to po jego ewentualnym wyeliminowaniu Regulamin w pozostałej części będzie spełniał wymogi wynikające z art. 19 ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej i może nadal, bez usuniętego fragmentu przepisu funkcjonować jako akt prawa miejscowego. W związku z powyższym, żądanie uchylenia uchwały w całości pozbawione jest podstaw prawnych.

Z tej przyczyny Rada Gminy Wisznia Mała uznaje wniesioną skargę za bez-podstawną - mając na uwadze powyższe, postanawia przekazać wniesioną skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nie znajdując podstaw do jej uwzględnienia.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie w zakresie zarzutów odnoszących się do § 8 ust. 1 w zakresie wyrażenia „albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych” oraz ust. 3 uchwały, w którym uzależniono warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniono od posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zdaniem sądu takie unormowania należy uznać za niezgodne z przepisami prawa.

Uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej: p.p.s.a.) na zasadzie wyrażonej w art. 147 § 1 tego aktu sąd stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś art. 91 ust. 4 nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku nieistotnego naruszenia prawa. Zatem należy przyjąć, że przesłanką powodującą nieważność uchwały w całości lub w części jest istotne naruszenie prawa, za którą uznać należy m.in. 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.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga kwestia legitymacji procesowej strony skarżącej do wniesienia skargi, którą podważa organ w odpowiedzi na skargę. Uznanie braku legitymacji do wniesienia skargi obligowałoby bowiem sąd do jej odrzucenia na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

W ocenie sądu nie zachodzą jednak wątpliwości co do podstaw wystąpienia ze skargą przez P. Z. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Chcąc zatem skutecznie zaskarżyć uchwałę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wnoszący skargę musi dowieść, że uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego prawnomaterialną sferę uprawnień lub obowiązków, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Bez wątpienia strona ma legitymację do wniesienia skargi, pod warunkiem, że wykaże naruszenie interesu prawnego, którego źródłem jest norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) lub jednostkowa i konkretna (decyzja), mająca źródło w przepisach prawa materialnego, co więcej - nie tylko prawa administracyjnego materialnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 1213/16). W ocenie sądu interes prawny skarżącego znajduje uzasadnienie w naruszeniu przepisów prawa administracyjnego poprzez przekroczenie granic władztwa publicznoprawnego przez radę gminy, a to w postaci: - zamieszczenia w Regulaminie, bez ustawowej podstawy prawnej, unormowań, których w delegacji ustawowej ustawodawca nie przewidział, co powoduje uznaniem, że w zakresie ujętym w sentencji wyroku organ stanowiący gminy działa bez podstawy prawnej. Nadto trzeba dodać, że w badanej sprawie interes prawny skarżącego wynika także z art. 140 kc, bowiem skarżący posiada tytuł prawny do dwóch, szczegółowo opisanych wcześniej działek gruntu, położonych na terenie gminy. W tym kontekście trzeba dodać, że sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko NSA, zgodnie z którym interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. wynikać może również z przepisów prawa materialnego nie tylko administracyjnego.

Dalej trzeba powiedzieć, że uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to zawarte jest w art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. - o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dalej jako: ustawa z 2001 r., który w brzmieniu obowiązującym w dacie



podjęcia uchwały (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm., dalej przywoływana jako ustawa) stanowił, że: 1. Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. 2 organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu. 3. Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. 4. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. 5. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) 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) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2.

Z kolei artykuł 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, dalej jako: u.s.g.), w dacie podjęcia uchwały stanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z przepisu tego wynika zatem w sposób niebudzący wątpliwości, że gmina nie może stanowić w sprawach innych, niż zastrzeżone do jej kompetencji.

Dalej można sformułować uwagę o charakterze ogólnym, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będąc aktem prawa miejscowego (o czym była mowa wcześniej), nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, bowiem regulacja zawarta w tym przepisie posiada charakter wyczerpujący. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na okoliczność, że ustawa określając zakres zagadnień, które winien obejmować regulamin, posługuje się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać za-kresowi delegacji ustawowej. W konsekwencji przyjętych unormowań, zdaniem sądu, § 8 ust. 1 w części „albo ujęcia realizacji takich urządzeń w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych” w sposób rażąco narusza prawo. Cytowany zapis nie mieści się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" i jest nieprecyzyjny. Trafnie zatem skarżący podnosi niedopuszczalność takiego unormowania, nieznajdującego podstawy w ustawie (por. wyrok NSA II OSK 1663/06 z dnia 9 stycznia 2007). Odnośnie do dalszej części sentencji wyroku przypomnieć wypada, że stosownie do przepisu art. 134 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Mając na względzie tę ustawową kompetencję sąd stwierdził dalej, że ust. 3 § 8 uchwały stoi w oczywistej sprzeczności z kompetencyjnym przepisem ustawowym przewidującym, iż dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniony jest (także) od 3) posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W ocenie sądu takie unormowanie regulaminu należy uznać za niedopuszczalne w świetle delegacji zawartej w art. 19 ust. 2 pkt 5 u.z.z.w., który obligował radę gminy do określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a bez wątpliwości kwestie własnościowe nie mieszczą się w określaniu warunków technicznych.

Na koniec trzeba przypomnieć, że skarga została złożona w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zatem skutkować może jedynie w zakresie interesu prawnego skarżącego, czyli jedynie co do jego działek.

Z opisanych powodów sąd na podstawie art. 147 p.p.s.a. stwierdził nieważność opisanej w sentencji wyroku części zaskarżonej uchwały, odnośnie do działek ewidencyjnych 148/1 i 148/2, położonych w miejscowości Kryniczno, stanowiących własność skarżącego.. Jednocześnie na podstawie art. 151 p.p.s.a. sąd oddalił skargę w pozostałej części. O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 p.p.s.a.