



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 3999

WYROK NR II SA/WR 534/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

Asystent sędziego Aleksander Kotarski

po rozpoznaniu na rozprawie w Wydziale II w dniu 2 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kłodzku
na uchwałę Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XV/88/2019
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 5 ust. 3 pkt 6 i 7, ust. 4, § 6 ust. 2, § 11, § 15 ust. 2 pkt 2, § 16 ust. 4, § 17, § 18 oraz § 23.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 28 czerwca 2022 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kłodzku (dalej jako: „Skarżący”, „Prokurator”) zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju nr VX/88/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Duszniki Zdrój w części dotyczącej § 5 ust. 3 pkt 6 i 7 i ust. 4, § 6 ust. 2, § 11, § 15 ust. 2 pkt 2, § 18, § 16 ust. 4 § 17 i § 23 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, zarzucając jej istotne naruszenie przepisów prawa, a to: art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 ust. 2, art. 27 ust. 5, art. 15 ust. 4, art. 19a ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: ustawa), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym akcie prawnym art. 19 ust. 5, oraz nieuprawnione modyfikowanie przepisów rangi ustawowej.

Uzasadniając skargę Prokurator podniósł, że w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy udzielono radzie gminy kompetencji do uregulowania w uchwale kwestii związanych z warunkami i trybem zawierania umów z odbiorcami usług. Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju dokonała stosownej regulacji.

Skarżący w odniesieniu do zarzutu w zakresie § 5 ust. 3 pkt 6 i 7 i ust. 4 podniósł, że Gmina zastrzegła w tej części kwestionowanej uchwały, jakie dokumenty mają być dołączone do wniosku o zawarcie umowy. Podkreślił przy tym, że ustawodawca nie sformułował żadnych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy, a określenie takich dodatkowych obowiązków przez radę gminy stanowi rażące naruszenie przepisów prawa, bowiem wykracza poza delegację ustawową i znacząco wpływa na sytuację prawną ubiegającego się o zawarcie takiej umowy.

W § 6 ust. 2 natomiast poruszone zostały kwestie określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, co winno mieć miejsce w samej umowie, a nie w akcie prawa miejscowego, który z założenia mieć ma charakter generalno-abstrakcyjny. Ustawa stanowi jednoznacznie, iż w umowie zawiera się postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy oraz warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług. Wpisanie do uchwały przepisu kształtującego odpowiedzialność przedsiębiorcy odnośnie zapewnienia ciągłości i jakości świadczonych usług i w szczególności ograniczenie jej - stanowi istotne naruszenie przepisów i przekroczenie normy kompetencyjnej. Rada gminy, uchwalając regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, nie jest bowiem władna do unormowania treści przyszłych umów cywilnoprawnych z odbiorcami w ramach aktu prawa miejscowego.

Kolejny zarzut dotyczy przepisów sformułowanych w rozdziale 4 - § 11, który zdaniem prokuratora modyfikuje zapisy ustawy - art. 27 ust. 4 i 5.

W ustawie wykazano, iż w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy jako równą ilości pobranej lub określonej w umowie. Tymczasem Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju w § 11 ust. 2 i 3 zmodyfikowała określoną ustawowo kolejność i sposoby pomiaru ścieków w razie braku urządzeń pomiarowych.

W § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały, Rada określiła dodatkowe wymogi dokumentacyjne w zakresie wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia do sieci poprzez załączenie aktualnej mapy sytuacyjnej określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Zabieg ten uznać należy za nieuprawniony, bowiem w zapisie tym posłużono się określeniem „mapa sytuacyjna”, podczas gdy ust. 4 pkt 6 ustawy posługuje się pojęciem „szkicu sytuacyjnego”, jednak co istotniejsze szkic ten, zgodnie z ustawą, ma określać usytuowanie projektowanego przyłącza w stosunku do istniejącej sieć oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu a nie usytuowanie samej nieruchomości, tak jak wskazano w skarżonej uchwale. Pozostawienie w mocy takiego zapisu prowadziłoby do zupełnej niecelowości przepisu, bowiem obowiązek taki w żadnej mierze nie przyczyni się do ustalenia projektowanego przyłącza.

W § 18 Regulamin ustala jakie okoliczności uzasadniają odmowę przyłącza do sieci. Podniesiono, że ustawodawca wskazując w delegacji ustawowej, iż w regulaminie określa się warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych niejako zastrzegł, iż w uchwale określa

się pozytywne przesłanki - czynniki, cechy konieczne, po spełnieniu których możliwy będzie dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjną. W żadnej mierze przepis kompetencyjny nie dał uprawnienia Radzie do stanowienia przepisów określających przesłanki negatywne. Materia dotycząca możliwości przyłączenia bądź nieprzyłączenia wynika wprost z ustawy - art. 15 ust. 4.

Zakwestionowano również przepisy zawarte w § 16 ust. 4, § 17 i § 23 Regulaminu, statuujące o konieczności uzgadniania dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem przed przyłączeniem do sieci (w zasadzie w paragrafach tych powtórzono identyczny zapis). Takie uregulowanie nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle przepisów ustawy. Brak jest podstaw do tego, by rada gminy określała warunki przystąpienia do robót przyłączeniowych i nakładała na obywateli obowiązek spełniania innych wymogów. W warunkach technicznych przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne winno określić wszelkie wymagania jakie są konieczne do wykonania przyłączenia, wobec czego nieuprawnione jest nakładanie w akcie prawa miejscowego dodatkowych warunków, nie mających żadnych podstaw w ustawie.

W odpowiedzi na skargę Gmina Duszniki Zdrój wniosła o jej uwzględnienie i wyjaśniła, że po analizie jej treści uznał wszystkie zarzuty Prokuratora za zasadne i podjęła prace nad nowym Regulaminem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Wynika to z treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137). Natomiast, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329), dalej jako: „p.p.s.a.”, kontrola ta obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Stosownie zaś do art. 147 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Sam termin „sprzeczności z prawem” jest pojęciem nieostrym. Zarówno piśmiennictwo, jak i judykatura, wskazują, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia. Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., sygn. P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. (...) przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru (zob. A. Matan [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX/el i powołane tam orzecznictwo). Ponadto orzecznictwo sądowoadministracyjne jednolicie przyjmuje, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały organu gminy, to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Warunkiem zgodności z prawem aktu prawa miejscowego jest stanowienie aktu w granicach delegacji ustawowej.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych kryteriów, Sąd uznał, że skarga jako uzasadniona, podlega uwzględnieniu co do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała ustanawiająca regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 19 ust. 1 ustawy

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Ustanowienie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Wynika z powyższego, że organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może wykroczać poza zakres upoważnienia, które nie podlega ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 72).

Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostało umieszczone w art. 19 ust. 1 i 3 ustawy. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 5, Regulamin, który uchwalany jest na podstawie upoważnienia ustawowego, powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Wskazany katalog ma charakter wyczerpujący i zamknięty. Określając zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 892/21, LEX nr 3288523). Jednocześnie, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Tą samą wadą dotknięte są te przepisy prawa miejscowego, które wprawdzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 ustawy., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu wykonawczym i powtarzają rozwiązania ustawowe lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

W realiach rozpoznawanej sprawy Prokurator zasadnie zarzucił, że zakwestionowane w skardze przepisy Regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa. Analizując zgodność z prawem zaskarżonego aktu, Sąd stwierdził istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 5 ust. 3 pkt 6 i 7 i ust. 4, § 6 ust. 2, § 11, § 15 ust. 2 pkt 2, § 18, § 16 ust. 4 § 17 i § 23 Regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

W tym kontekście stwierdzić należy, że Sąd podziela w całości zarzuty sformułowane w skardze, że wymienionej w niej przepisy Regulaminu bądź powielają w istocie zapisy ustawy (§ 6 ust. 2), bądź – jak w przypadku § 5 ust. 3 pkt 6 i 7 i ust. 4, § 11, § 15 ust. 2 pkt 2, § 18, § 16 ust. 4 § 17 i § 23 konstytuują wobec

odbiorców obowiązki dalej idące niż przewidziane ustawą. Zapisy te są nieuprawnione i jako stanowiące przekroczenie granic delegacji ustawowej muszą prowadzić do stwierdzenia nieważności.

Sąd w niniejszym składzie nie podziela stanowiska, że informacyjny cel przepisów regulaminu usprawiedliwia powtórzenia zapisów ustawowych. Odbiorca przepisów ustawy i regulaminu jest ten sam, zatem powielanie zapisów w dwóch aktach nie jest w żaden sposób uzasadnione.

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia prawa, w tym art. 19 ust. 5 u.z.z.w, Sąd uznał, że podniesione w skardze zarzuty zasługują na uwzględnienie. Przy czym należy zauważyć, że sankcja nieważności aktu prawa miejscowego może zostać ograniczona do części tego aktu. Ograniczenie zastosowania sankcji nieważności do części aktu prawa miejscowego będzie uzasadnione w przypadku, gdy akt prawa miejscowego może być poprawnie stosowany, pomimo stwierdzenia nieważności tylko części jego przepisów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.