



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 grudnia 2019 r.

Poz. 11393

WYROK NR IV SA/PO 664/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 października 2019 r.

w sprawie regulaminu dostraczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Parzów

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 664/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Perzów

z dnia 29 listopada 2018 r. nr II/6/2018

w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 22 załącznika do uchwały;
2. zasądza od Gminy Perzów na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Perzów Uchwałą nr II/6/2018 z dnia 29 listopada 2018 roku przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów. Powyższą Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym

zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm., zwanej dalej „u.z.w.o.ś.”). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2018 r., poz. 9825.

Wojewoda Wielkopolski wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 22 załącznika do uchwały nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy Perzów oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

Wojewoda zaskarżonej uchwały zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 19 ust. 3 u.z.w.o.ś. poprzez umieszczenie w przepisie § 22 załącznika do zaskarżonej uchwały listy powodów uzasadniających ograniczenie lub wstrzymanie świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 22 załącznika do Uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś., a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo w art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś.

Zdaniem Wojewody ustawodawca nie upoważnił rady gminy do rozszerzenia katalogu podstaw odcięcia wody lub odprowadzania ścieków wskazanego w art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś.

Wojewoda podkreślał, że w świetle art. 18 pkt 6 u.z.w.o.ś. ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

Wobec ustawowego uregulowania kwestii podstaw odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłączy kanalizacyjnych oraz warunków ograniczania dostaw wody, a jednocześnie wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawodawcy dla rady gminy do uregulowania tejże materii w sposób odmienny, uznać należy, że kwestionowany przepis § 22 załącznika do uchwały został podjęty bez podstawy prawnej i jako taki narusza prawo w sposób istotny, co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Perzów wniosła o uwzględnienie skargi jako zasadnej i stwierdzenie nieważności § 22 Regulaminu oraz o zasądzenie od Gminy na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych. Gmina wskazała, że przepis § 22 załącznika do Uchwały przekroczył granice delegacji ustawowej do wydania przedmiotowego aktu prawa miejscowego, nadto też powtarza, jednocześnie w sposób niedozwolony modyfikując, unormowanie ustawowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r. poz. 1302 ze zm., dalej „p.p.s.a.”) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej „u.s.g.”), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu w kontekście niniejszej sprawy należy przywołać wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, Lex nr 285125).

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak:

- podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy,
- brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści,
- niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały,
- naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79).

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zaskarżona Uchwała ma charakter prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które przyznają szerokiemu gronu adresatów (inwestorów) określone prawa i obowiązki, mające przez to wpływ na załatwienie indywidualnych spraw owych adresatów z zakresu administracji publicznej (wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę).

W myśl przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zaliczanie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie sformułowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej Uchwały stanowił art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018r., poz. 1152 ze zm., dalej „u.z.w.o.ś.”), zgodnie z którym – w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej Uchwały – Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. W art. 19 ust. 5 u.z.w.o.ś. ustawodawca zawarł katalog zagadnień podlegających uregulowaniu, stanowiąc, że regulamin 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) szczegółowe 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.

Tymczasem Rada Gminy Perzów w postanowieniu § 22 załącznika do zaskarżonej Uchwały stwierdziła, że „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi a także przyczynami technicznymi. Powyższe nie wpływa na zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.”

Podniesione w skardze zarzuty dotyczące dwóch rodzajów naruszeń, tj. przekroczenia delegacji ustawowej oraz powielenia i modyfikacji zapisów ustawowych w świetle treści § 22 załącznika do Uchwały musiały okazać się zasadne. We wskazanym w skardze przypadku Rada Gminy przekroczyła granice ustawowej delegacji. Sąd podziela, zatem zasadność wszystkich zarzutów sformułowanych przez skarżącego. Przy czym z zarzutami skarżącego Wojewoda zgodziła się także Gmina Perzów.

Zgodzić zatem należy się z Wojewodą, że regulacja § 22 załącznika do Uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 i 5 u.z.w.o.ś., a ponadto w sposób bezprawny wkracza w materię uregulowaną ustawowo. Z treści art. 5 ust. 1 u.z.w.o.ś. wynika, że ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Ustawowo określone zostały również przesłanki odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

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

Słusznie wskazuje zatem Wojewoda, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do rozszerzenia katalogu podstaw odcięcia wody lub odprowadzania ścieków wskazanego w art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zasadnie wskazuje także Wojewoda, że na zasadzie wyjątku ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody zgodnie z art. 18 pkt 6 u.z.w.o.ś. w przypadku wystąpienia jej niedoboru winno bowiem określać zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Postanowienia dotyczące ustaleń zawartych w przedmiotowym zezwoleniu są obligatoryjnym elementem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 3 pkt 5 u.z.w.o.ś.).

Wobec powyższego stwierdzić należy, że ustawodawca uregulował przypadki odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłączy kanalizacyjnych oraz warunki ograniczania dostaw wody, a jednocześnie nie zawarł wyraźnego upoważnienia dla rady gminy do uregulowania tejże materii w sposób odmienny.

Wobec tego przepis § 22 załącznika do Uchwały przewidując prawo przedsiębiorstwa do ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi a także przyczynami technicznymi, wydano z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 7 u.z.w.o.ś., poprzez określenie innych nieznanych ustawie przesłanek odcięcia dostaw wody i zamknięcia przyłącza. Trafnie wskazał skarżący, że przepis § 22 załącznika do Uchwały wydany został bez upoważnienia ustawowego, poprzez rozszerzenie podstaw odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków wskazanych w art. 8 ust. 1 u.z.w.o.ś. Przepis § 22 załącznika do Uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 19 ust. 3 u.z.w.o.ś. wprowadzał nieznaną ustawie podstawę odcięcia przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego.

Opisane powyżej wady zaskarżonej Uchwały w części dotyczącej § 22 załącznika do Uchwały sprowadzają się do przekroczenia, wytyczonych przez ustawodawcę granic, dotyczących powierzonej radzie gminy do uregulowania materii. Analiza tego zapisu Uchwały prowadzi do wniosku, że dotyczy on kwestii rozszerzenia i modyfikacji podstaw odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków. Zważywszy na powyższe oraz fakt, że rada gminy nie miała upoważnienia do zawierania w Uchwale takich postanowień, niewątpliwie należy stwierdzić, że doszło do naruszenia prawa. Kwestionowany przepis § 22 załącznika do Uchwały został podjęty bez podstawy prawnej i jako taki narusza prawo w sposób istotny.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że zaszły podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej § 22 załącznika do Uchwały. Następstwa stwierdzenia nieważności § 22 załącznika do Uchwały polegają na wyeliminowaniu go z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł, jak w punkcie 1 wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 p.p.s.a., obejmujących zwrot od Gminy Perzów na rzecz skarżącego Wojewody wynagrodzenia pełnomocnika w kwocie 480 zł równoważne minimalnej stawce za czynności radcy prawnego w postępowaniu sądoadministracyjnym z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265), jak w punkcie 2 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska