

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 557/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Józef Maleszewski (spr.)
Protokolant		st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 sierpnia 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej w Kleczewie

z dnia 28 lutego 2006 r. nr XXXII/294/06

w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

1. stwierdza nieważność § 11 ust. 4 w zakresie słów „po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości”, § 23 ust. 4, § 24 ust. 1 i 2, § 25 ust. 2 zdanie drugie, § 27 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały;
2. w pozostałym zakresie oddala skargę

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

J. Holyńska
Justyna Holyńska
st. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 23.08.2018 r.
z postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 557/18 jest prawomocny
od dnia 4.10.2018 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego

[Signature]

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kleczewie działając na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006 r. nr 123, poz. 858 ze zm. – dalej u.z.z.w.) w dniu 28 lutego 2006 r. podjęła uchwałę nr XXXII/294/06 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Prokurator Rejonowy w Koninie, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 3 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 718, obecnie z 2018 r., poz. 1302, dalej: P.p.s.a.) oraz art. 70 ustawy z dnia 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177) zaskarżył w całości wyżej wskazaną uchwałę

Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. przepisu art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 994 dalej: u.s.g.) oraz art. 6 ust. 4, art. 15 i art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez:

- pobieranie wynagrodzenia przez przedsiębiorstwo za wydanie „warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej”, zobowiązanie przyszłego odbiorcy przed wydaniem tych warunków do zawarcia umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych oraz pobieranie opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci
- zawężenie kręgu osób, które mogą ubiegać się o zawarcie umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków poprzez wskazanie w § 11 ust. 4 regulaminu, że umowa może być zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości
- nieuprawnione określenie przesłanek negatywnych przyłączenia nieruchomości do sieci (§ 27 ust. 1 i 2)
- naruszenie przepisów art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych

aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523) i art. 88 ust 1 Konstytucji RP poprzez dokonanie zapisu w § 39, że uchwała wchodzi w życie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, zamiast prawidłowo po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W związku z powyższym Prokurator na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

Burmistrz Gminy i Miasta Kleczew w odpowiedzi na skargę wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zaawansowane prace związane z podjęciem nowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), 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 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 szczególny 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 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).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 19 ust. 1 u.z.z.w., zgodnie z którym – w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały – 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", który jest aktem prawa miejscowego. W art. 19 ust. 2 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 przyłączenia 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.

Powyższy przepis określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego, nie dając przy tym radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących kwestie inne niż w nim wymienione. Wprowadzenie do regulaminu kwestii niewskazanych w przepisie art. 19 ust. 2 u.z.z.w. albo pominięcie niektórych z nich, a także wprowadzenie zapisów niezgodnych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności regulaminu.

Sąd podziela zasadność większości zarzutów sformułowanych przez skarżącego.

Słusznie w skardze podniesiono, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowane jest stanowisko, że delegacja ustawowa wynikająca z art. 19 ust. 1 i 2 u.z.z.w. nie uprawnia gminy do określania w regulaminie zasad naliczania jakichkolwiek opłat czy świadczeń rzeczowych, związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo - kanalizacyjnej. Przyłączenie do sieci nie może być uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż te wynikające z art. 15 ust. 2 u.z.z.w., który stanowi, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji wynika bowiem wprost, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Wprowadzona zaskarżonym regulaminem wynagrodzenie za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (§ 23 ust. 4) nie jest wprawdzie - w sensie prawnym - opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z takich urządzeń jest koniecznością życiową. Istotnym naruszeniem prawa jest również możliwość uzależnienia wydania warunków przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej od wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych (§ 24 ust. 1) i zobowiązanie go w takim wypadku do zawarcia, przed wydaniem warunków, umowy regulującej tryb i zasady odpłatnego przejęcia przez przedsiębiorstwo urządzeń wybudowanych, ze środków własnych (§ 24 ust. 2 uchwały). Tak samo ocenić należy drugie zdanie § 25 ust. 2 uchwały statuujące odpłatność usługi przyłączenia do sieci. Wszystkie powyższe uregulowania nie mogą być uznane za koszt realizacji budowy przyłącza w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 u.z.z.w.

Zasadny okazał się także zarzut zawężenia kręgu osób, które mogą ubiegać się o zawarcie umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w sposób sprzeczny z przepisem art. 6 ust. 4 u.z.z.w. poprzez wskazanie w § 11 ust. 4 regulaminu, że umowa może być zawarta również z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, po uprawdopodobnieniu przez nią faktu korzystania z przyłączonej nieruchomości. Zgodzić należy się ze stanowiskiem skargi, że w myśl

art. 6 ust 4 u.z.z.w. umowa może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym ustawa nie formułuje pod tym względem wskazanych w Uchwale ograniczeń. Jednocześnie przepis art. 19 ust 2 u.z.z.w., nie dawał radzie kompetencji do stanowienia dodatkowych wymogów w tym zakresie. Stąd też należało stwierdzić, że w powołanym w skardze zakresie § 6 ust 4 Uchwały został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W § 27 ust. 1 i 2 uchwały Rada Miejska w Kleczewie przyjęła, że przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli w wyniku przyłączenia warunki techniczne pogorszą się tak, że nie zostanie zachowany minimalny poziom usług, a w szczególności, jeżeli zabraknie wymaganych zdolności produkcyjnych ujęć, stacji uzdatniania i oczyszczalni ścieków, oraz zdolności dostawczych istniejących układów dystrybucji wody i odprowadzania ścieków. Nadto przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia nowego odbiorcy do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jeżeli przyłączenie do sieci spowoduje obniżenie poziomu usług w stopniu takim, że nie będą spełnione wymagania określające minimalny poziom usług.

Skarżący zasadnie podniósł, że powyższe zapisy pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 ustawy wynika wyraźnie obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia nieruchomości do sieci, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Gmina nie ma kompetencji w zakresie określania przesłanek negatywnych, to jest odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

Zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP akt prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała, podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w

życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia. Skarżący słusznie podkreślił, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie podlegał publikacji zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

W skardze zarzucono, że kwestionowana uchwała winna wskazywać 14 dniowy termin wejścia w życie od dnia jej ogłoszenia. W ocenie Sądu inkryminowany § 39 uchwały sformułowany został nieprecyzyjnie – w sposób, który mógłby nasuwać wątpliwości co do intencji uchwałodawcy w zakresie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Zauważyć jednak należy, że wyraża on jednoznacznie wolę właściwego ogłoszenia aktu prawa miejscowego oraz powiązania daty wejścia jego w życie z upływem czternastodniowego terminu. W takiej sytuacji, przyjęć należy, że brak jest podstaw, by uznawać wadliwość sformułowania za sprzeczność z prawem skutkującą nieważnością § 39 i całego aktu. Treść § 39 zaskarżonej uchwały należy wyłożyć w ten sposób, że przewiduje on wejście w życie zaskarżonej uchwały po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, zgodnie z zapisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że nie zaszły podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego w całości. Wyeliminowanie zasadnie zakwestionowanych przez skarżącego zapisów pozwala bowiem na prawidłowe funkcjonowanie regulaminu.

Uznając, że w sprawie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności poszczególnych zapisów uchwały, Sąd miał na uwadze, iż zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z

22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA"). Tym samym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy bez znaczenia pozostaje stopień zaawansowania prac związanych z podjęciem nowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzeczono jak w punkcie 1 sentencji wyroku. W pozostałym zakresie (tj. co do żądania stwierdzenia nieważności § 39 zaskarżonej uchwały oraz żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości) Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

J. Hołyńska
Justyna Hołyńska
St. sekretarz sądowy



