



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Marek Wroczyński

Sędziowie

Sędzia WSA Renata Nawrot

Sędzia WSA Iwona Owsieńska – Gwiazda (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Radomiu
w trybie uproszczonym w dniu **27 stycznia 2022 r.**

sprawy ze skargi **Prokuratora Rejonowego w Grójcu**
na **uchwałę Rady Gminy w Radzanowie**

z dnia **30 listopada 2018 r. nr II/8/2018**

w przedmiocie **przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze gminy Radzanów**

- 1) stwierdza nieważność § 23 w części obejmującej słowa „na piśmie, osobiście” oraz § 20 od słów „dostawca może wstrzymać lub ograniczyć dostawę wody, w razie:” do słów „o których mowa w § 4 pkt 1 Regulaminu” zaskarżonej uchwały.**
- 2) oddala skargę w pozostałej części.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Manola Pronobis
Specjalista

Uzasadnienie

Rada Gminy Radzanów (dalej: Rada Gminy, organ) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018r., poz. 1152 ze zm.) oraz art. 19 ust. 3 – 6 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1152 ze zm., dalej: u.z.z.w.), podjęła uchwałę nr II/8/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radzanów (dalej: Regulamin, uchwała).

Pismem z 28 września 2021 r. Prokurator Rejonowy w Grójcu (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zapatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez określenie w §23 regulaminu, że reklamację dotyczącą sposobu wykonania przez przedsiębiorstwo umowy składa się na piśmie, podczas gdy ustawodawca nie określił szczegółowej formy złożenia reklamacji;
2. art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. poprzez zobowiązanie w §17 ust. 4 regulaminu do dołączenia do wniosku oświadczenia o przysługującym wnioskodawcy tytule prawnym do nieruchomości bądź korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, podczas gdy ustawodawca nie zobowiązuje do przekładania wraz z wnioskiem jakichkolwiek dokumentów potwierdzających stan prawny nieruchomości, wskazując, że do zawarcia umowy wystarczy fizyczne połączenie z siecią i wniosek;
3. art. 15 ust. 2 i 3 u.z.z.w. poprzez wskazanie w § 20 regulaminu, że przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać dostawę wody w razie wskazanych powodów, że organ stanowiący zamiast określić w Regulaminie sposób postępowania na wypadek niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, zwolnił przedsiębiorstwo - w sytuacji zaistnienia pewnych okoliczności faktycznych - z ustawowej powinności wynikającej z art. 5 ust. 1 u.z.z.w. do zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia

należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków, co w konsekwencji nie wypełnia treści delegacji ustawowej w tym zakresie.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko podniósł, iż ustawodawca w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w., wskazując sposób załatwienia reklamacji, nie określił szczegółowo formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Ograniczenie wyłącznie do formy pisemnej stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego.

Ponadto, Prokurator zwrócił uwagę, że przepis art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do określenia w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieści się wskazanie katalogu dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o przyłączenie, tym bardziej że zgodnie z art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków 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. Stosownie zaś do treści art.15 ust. 4 u.z.z.w., 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 których mowa w art.19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Porównanie treści kwestionowanej regulacji oraz ww. przepisów uprawnia do wniosku, że ustawa nie przewiduje dodatkowych dokumentów i warunków, które należy spełnić istnieniem technicznych możliwości. Regulacja w §17 ust. 4 regulaminu jest nieuprawniona w świetle upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., bowiem ustawa takiego warunku nie przewiduje. W przepisach ustawy nie przewidziano bowiem konieczności dołączania do wniosku dokumentów w tych przepisach wymienionych.

Podobnie w § 20 Regulaminu, przewidziano, że przedsiębiorstwo ma prawo wstrzymać lub ograniczyć świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, wskazując w dalszej części tego przepisu na konkretne sytuacje a mianowicie, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Prokurator podniósł, że zamiast określić w Regulaminie sposób postępowania na wypadek niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich

parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, wskazano na określone sytuacje w przypadku których zaistnienia przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług. Do regulowania zaś tej kwestii w ramach prawa miejscowego nie upoważniał organu stanowiącego zapis art. 19 ust. 5 pkt 7 Ustawy. Natomiast w regulaminie winny być określone obowiązki przedsiębiorstwa informowania odbiorców w konkretnych przypadkach wstrzymania lub ograniczenia świadczenia usług przez przedsiębiorstwo, w przypadku niemożności wywiązania się z realizacji tych usług.

W odpowiedzi na skargę Gmina Radzanów nie uznała zasadności skargi co do zarzutu 2 skargi i wniosła o jej oddalenie w tej części. Uznaje natomiast zarzut Prokuratora zawarty w pkt 1 i 3 skargi. Wniosła o stwierdzenie nieważności tylko zaskarżonych przez Prokuratora postanowień tj. § 20 i § 23 Regulaminu oraz nie uwzględnienie wniosku Prokuratora o stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 j.t., dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Do aktów takiego rodzaju należy zaliczyć zaskarżoną w niniejszej sprawie przez Prokuratora uchwałę.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Granice danej sprawy wyznacza przy tym jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego działania organu administracji publicznej. Rozstrzygając "w granicach danej sprawy", jako niezwiązany jej granicami ma prawo, a jednocześnie obowiązek, dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wtedy, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza bowiem, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z

prawem zaskarżonego aktu i może uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w skardze.

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.).

Z treści art. 40 ust. 1 u.s.g. wynika, że gmina ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego (uchwały) jest upoważnienie ustawowe, rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje 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 (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się 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. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. Lex nr 25639).

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę na zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty prawa miejscowego jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17, oba publ. cbosa).

Przepis art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, który stanowi akt prawa miejscowego, natomiast w ust. 2 tego przepisu w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały przyjęto, że regulamin ten 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.

Cytowany przepis stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego i ściśle określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 2 ustawy. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą 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. Przyjęta enumeracja pozytywna kwestii przekazanych do określenia regulaminem sprzeciwia się umieszczaniu zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy. Tym samym 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.

W ocenie Sądu Prokurator zasadnie zakwestionował przepisy odnoszące się do § 20 Regulaminu, w którym Rada Gminy określiła przesłanki wstrzymania lub ograniczenia dostawy wody lub odbioru ścieków, a więc ciągłości swoich świadczeń. Zapisem tym Rada przewidziała bowiem, że Przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług w razie: a. wystąpienia uszkodzenia elementu dystrybucji wody (przyłącza wodociągowe, sieć wodociągowa, przewody rozdzielcze); b. braku wody w ujęciu; c. potrzeby zwiększenia dopływu wody do hydrantów przeciwpożarowych; d. konieczności przeprowadzenia niezbędnych napraw, prac modernizacyjnych i planowanych remontów sieci i urządzeń wodociągowych; e. uszkodzenia instalacji wewnętrznej grożącej

niebezpieczeństwem; f. przerw w zasilaniu energetycznym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych; g. klęsk żywiołowych; h. wystąpienia sytuacji, o których mowa w §4 pkt 1 Regulaminu.

Zapis ten stanowi oczywiste naruszenie przez radę gminy kompetencji własnej. Zgodnie bowiem z treścią upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. regulamin określa wyłącznie sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków tj. zachowanie przedsiębiorstwa w sytuacji, o której mowa w przepisie upoważniającym a mianowicie gdy dojdzie już do niedotrzymania ciągłości usług lub obniżenia jakości świadczonych usług. Wskazywanie okoliczności uprawniających przedsiębiorstwo do ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług nie jest określeniem sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Czym innym jest zdefiniowanie okoliczności, których zaistnienie umożliwia ograniczenie lub wstrzymanie świadczonych usług, a czym innym, określenie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Wskazanie na określone sytuacje w przypadku, których zaistnienia przedsiębiorstwo ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług nie stanowi określenia sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, do czego upoważniał zapis art. 19 ust. 5 pkt 7 u.z.z.w. (vide: wyrok NSA z 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16 i wyrok NSA z 7 lipca 2020 r. sygn. II OSK 536/20).

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 23 Regulaminu, w którym uchwalono, że reklamacje wnoszone są na piśmie osobiście przez zainteresowanego czy listem poleconym. Przepisy ustawy nie zawężają formy składanej reklamacji do formy pisemnej, czy też jej osobistego składania a ustawodawca w treści art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w.o.ś., określając sposób załatwienia reklamacji nie określił w sposób szczegółowy formy w jakiej reklamacja ta może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Przepis dopuszczający wyłącznie formę pisemną reklamacji w sposób istotny ogranicza usługobiorcom prawo do składania zastrzeżeń co do świadczonych usług.

Natomiast za niezasadny uznać należy zarzut zawarty w pkt 2 skargi, dotyczący przekroczenia przez Radę Gminy delegacji ustawowej, poprzez nałożenie na wnioskodawcę w §17 ust.4 Regulaminu obowiązku złożenia wraz z wnioskiem oświadczenia o dysponowaniu tytułem prawnym do nieruchomości lub o korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zdaniem Sądu zarzut ten tylko wówczas zasługiwałby na uwzględnienie, gdyby treść art. 6 ust. 4 ustawy była inna i brzmiała: "umowa, o której mowa w ust. 1 może być zawarta z każdym." Skoro jednak ustawodawca w art. 6 ust. 4 wskazał, że "umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków 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", z przepisu tego wynika, że nie z każdym może być zawarta umowa, a jedynie z osobą, która dysponuje tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości bądź osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo żądać od osoby ubiegającej się o zawarcie umowy, jak i od osoby ubiegającej się o podłączenie nieruchomości do sieci, aby wykazała się albo tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości albo też wykazała, że jest posiadaczem nieruchomości, tylko bowiem na tej podstawie może ustalić, czy dana osoba jest uprawniona do ubiegania się o podłączenie nieruchomości do sieci oraz o zawarcie umowy. Taka regulacja ma na celu wykluczenie możliwości podłączenia nieruchomości do sieci na wniosek osoby nieposiadającej żadnego tytułu do nieruchomości i nie będącej jej posiadaczem, czy też zawarcia z taką osobą umowy. Przedsiębiorstwo winno posiadać możliwość zweryfikowania uprawnienia wnioskującego o zawarcie umowy czy też o podłączenie nieruchomości do sieci. Wbrew zarzutom skargi takie regulacje mieszczą się w delegacji ustawowej zawartej w § 19 ust. 5 pkt 2 i 4 ustawy (są to bowiem warunki zawierania umów i warunki przyłączenia do sieci).

Dodatkowo wskazać należy, że w kontrolowanym § 20 brak jest numeracji ustępów od 1 do 5. Pierwszym wskazanym ustępem w obrębie tego paragrafu jest ustęp 6, co narusza ciągłość numeracji - § 57 ust. 2 w zw. z § 141 zasad techniki prawodawczej.

Wobec tych ustaleń konieczne okazało się częściowe uwzględnienie skargi –
art. 147 § 1 p.p.s.a. W pozostałej części skarga podlega oddaleniu art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Mariola Pronobis
Specjalista