

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia 17 sierpnia 2018 r.
Sygn. akt II SA/GI 120/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miasta Gliwice	
Biuro Podawcze	
data wpływu	22.08.2018
UM	

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze
List polecony
Data wplywu 22-08-2018
Liczba zal. 2
UM.678161.2018

Rada Miasta Gliwice
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

- VIP
- Komisja Gosp.
- BIP
Przewodniczący
Rady Miasta Gliwice
Marek Pszonak
2018-08-23

DOREČZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 sierpnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 11 kwietnia 2018 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice - Wschód w Gliwicach. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr VIII/264/2007.

Anna Tizuskowska
specjalista

Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne nadesłane przy piśmie z dnia 16 lutego 2018 r. 1 plik.

RORM - a/a; BIP
AYR

PK

2018-08-23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski, Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska (spr.)
Protokolant	specjalista Ewa Jędrasik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice - Wschód w Gliwicach
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 12 lipca 2007 r. nr VIII/264/2007
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność § 21 ust 3, § 22 ust 4, § 23 ust 1 w części obejmującej słowa „nie tylko” oraz słowa „ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych” oraz § 37 i § 39 zaskarżonej uchwały.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Zemlińska

Wyrok

Postanowienie

z dnia 11.04.2018 r. sygn. akt II SA/GI 120/18 jest
prawomocny(e) od dnia 12.06.2018 r.

Opuler Skupie
sędzia / referendarz sądowy

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 12 lipca 2007 r. Nr VIII/264/2007 Rada Miejska w Gliwicach, działając na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.jedn. Dz.U. z 2006, Nr 123, poz. 858) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U z 2001, poz. 1591 ze zm.) przyjęła Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Gliwice.

Pismem z dnia 27 grudnia 2017 r. Prokurator Rejonowy Gliwice- Wschód w Gliwicach wniósł skargę na powyższą uchwałę, domagając się, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej uregulowań zawartych w § 21 ust. 3, § 22 ust. 4 i § 23 ust. 1. Zarzucił wydanie przedmiotowej uchwały z naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, iż § 21 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Gliwice stanowi, iż przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest odpłatne, zaś w tezie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazano, że w takim regulaminie określa się warunki przyłączenia do sieci, przy czym przepis ten nie daje radzie uprawnienia do wprowadzania odpłatności za „zamiar” przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej. Podstawy takiej nie może też stanowić art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Także w orzecznictwie podkreśla się, że w obowiązującym systemie prawnym nie istnieje podstawa prawna dla rady gminy do wprowadzania opłat za podłączenie do sieci wodociągowej (bądź) kanalizacyjnej. Na poparcie swego stanowiska przywołał wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Krakowie z dnia 22 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 851/10, w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Lu 438/13 czy z dnia 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Lu 182/4.

Według Prokuratora naruszenia przepisów należy też upatrywać w treści § 22 ust. 4 przedmiotowego Regulaminu. W świetle przepisów prawa uzyskanie warunków technicznych przyłączenia odbiorcy do sieci wodociągowo- kanalizacyjnej stanowi warunek skorzystania przez odbiorcę z usług w tym zakresie. Nie daje to jednak podstaw do tego, aby przyjmować, że istnieją podstawy do nakładania opłaty za wydanie warunków technicznych przyłącza. Opłata za wydanie warunków technicznych w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 ustawy nie stanowi kosztu realizacji budowy przyłącza, a jej poniesienie nie służy spełnieniu ustawowego wymogu dostępu do sieci wodociągowo- kanalizacyjnej. Tym samym nie można przyjmować, że normatywnym źródłem jej ustalenia może być regulamin dostarczania wody. W art. 15 ust. 2 ustawy wskazano jedynie, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia na własny koszt realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego. Przyłączenie do sieci nie może być uzależnione od poniesienia przez odbiorcę innych kosztów niż wymienione w przywołanym powyżej przepisie. Zatem zamieszczone w § 22 ust. 4 Regulaminu zapisy nie mają podstawy prawnej.

Podobnie nie można uznać za prawidłowy zapisu § 23 ust. 1 Regulaminu. Tak jak w przypadku poprzednich zapisów także ten zapis wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Takie lub podobne zapisy w regulaminach uznawane były w orzecznictwie za niedopuszczalne - tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 432/06, gdzie stwierdzono niedopuszczalność obciążania właściciela przez gminę obowiązkiem wybudowanie urządzeń wodociągowo- kanalizacyjnych z własnych środków.

W skardze Prokurator podkreślił, iż w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że muszą, stanowiąc prawo, uwzględniać wytyczne zawarte w normie kompetencyjnej, a normy te powinny interpretować w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji czy ich rozszerzanie.

Zapisy przedmiotowego Regulaminu wykraczając poza delegację ustawową należy traktować za sprzeczne z prawem., o czym stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

W odpowiedzi na skargę, reprezentowana przez pełnomocnika, Rada Miasta Gliwice wniosła o jej oddalenie. Nie zgadzając się ze stanowiskiem skarżącego w stosunku do pierwszego z zarzutów - tzn. możliwości pobierania opłat związanych z odbiorem przyłączy i zarzutu braku podstawy prawnej dla wprowadzenia opłaty za przyłączenie do sieci, stwierdziła, że Regulamin winien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym także sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki ustalone w taryfach. W ocenie Rady Gminy z pojęcia taryfy - jako zestawienia ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków - wynika, że taryfy winny też przewidywać inne opłaty - m.in. za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Koszt związany z próbami technicznymi przyłącza ma charakter indywidualny, tzn. generowany jest wyłącznie przez podłączenie do sieci konkretnej, zindywidualizowanej osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci i z tego powodu nie może być przerzucany na wszystkich odbiorców usług, czyli w kalkulowany w cenę metra sześciennego wody lub metra sześciennego odprowadzonych ścieków.

Potwierdzenie takiego stanowiska zawarte jest także w treści art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a także wynika z wielokrotnych wyjaśnień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - m.in. z wydanego w 2016 r. „Poradnika wodociągowo-kanalizacyjnego o przeglądzie zagadnień w świetle decyzji UOKiK”. Stąd też w ocenie Rady opłata za przyłączenie (odpowiadająca całkowitym kosztem przeprowadzania prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę) znajduje podstawę prawną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a stąd zarzut skarżącego należy uznać za bezpodstawny.

W stosunku do § 21 ust. 3 Regulaminu - tj. niedopuszczalności obciążenia właściciela nieruchomości kosztami wybudowania urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych Rada odwołała się do treści art. 19 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy,

zgodnie z którym w Regulaminie określa się m.in. warunki przyłączenia do sieci oraz warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a kwestionowany § 23 ust. 1 Regulaminu jest dopełnieniem dyspozycji powołanego przepisu. Rada podkreśliła, iż żaden przepis prawa nie zakazuje, ani nie upoważnia gmin do ograniczania inwestorów prywatnych w zakresie możliwości budowy infrastruktury wodociągowej lub kanalizacyjnej. W tym zakresie przywołany został art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego. Skoro więc ustawodawca przewidział rozliczenia cywilnoprawne, to tym bardziej w pełni zgodne z prawem jest finansowanie przez inwestorów prywatnych kosztów budowy urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych we własnym zakresie. W przeciwnym razie postanowienia Kodeksu cywilnego byłyby bezprzedmiotowe.

Odnosnie zarzutu dotyczącego § 22 ust. 4 Regulaminu Rada podniosła, iż od dnia 2 stycznia 2018 r. opłata przewidziana w tym przepisie nie jest pobierana.

W związku z powyższym skarga powinna ulec oddaleniu w całości.

Z ostrożności procesowej wskazano, iż stwierdzenie nieważności wymienionych przez Prokuratora zapisów nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności w całości, a jedynie tych enumeratywnie wskazanych jednostek redakcyjnych uchwały.

Na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r. Prokurator podtrzymał skargę modyfikując jej zakres, tj. żądając stwierdzenia nieważności § 23 ust. 1 w części obejmującej słowa „nie tylko” oraz „ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych” oraz dodatkowo wnosząc o stwierdzenie nieważności przepisów § 37 i § 39 uchwały.

Pełnomocnik organu wnosząc o oddalenie skargi podtrzymał stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrując sprawę zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Uchwała Rady Miasta Gliwice w zaskarżonej części tj. § 21 ust. 3, § 22 ust. 4, § 23 ust. 1 w części obejmującej słowa „nie tylko” oraz słowa „ale również obowiązek wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych, urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych” oraz § 37 i § 39 zapadła bowiem z istotnym naruszeniem prawa, co z mocy art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), skutkuje jej nieważnością w tym zakresie. Zasadnie zarzucił Prokurator, że organ gminy uchwalając akt prawa miejscowego związany jest upoważnieniem ustawowym i nie może wykraczać poza kompetencje przyznane mu w ustawie (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Zakres upoważnienia ustawowego w niniejszej sprawie w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały regulował przepis art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków. Katalog problematyki wskazany w tym przepisie, przekazanej radzie gminy do unormowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, nie uprawnia do określania w nim zasad naliczania jakichkolwiek opłat związanych z przyłączeniem odbiorcy do instalacji wodociągowo-kanalizacyjnych. Podzielić w tym miejscu należy stanowisko Prokuratora, iż ani ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ani akty wykonawcze do niej nie przewidują możliwości ustanawiania w regulaminie jakichkolwiek opłat związanych z przyłączeniem danej nieruchomości do sieci. Zawarcie więc takich regulacji w regulaminie będącym aktem prawa miejscowego nie ma podstawy prawnej. Nie można bowiem takiej podstawy upatrywać w wyjaśnieniach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, choćby wydanych w formie „Poradnika wodociągowo-kanalizacyjnego o przeglądzie zagadnień w świetle decyzji UOKiK”. Zatem kwestionowany zapis § 21 ust. 3 regulaminu - przewidujący odpłatność przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej został wprowadzony bez podstawy prawnej. Podzielić w tym miejscu trzeba stanowisko Prokuratora, że przewidziana w tym przepisie opłata nie ma charakteru świadczenia dobrowolnego, a raczej jest przykładem jednostronnej daniny publicznej, od której uzależnione jest podłączenie do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej.

Nie ma też, wbrew twierdzeniom organu, podstawy prawnej wymieniony w sentencji zapis art. 23 ust. 1. Żaden przepis prawa nie może bowiem stanowić podstawy dla uzależnienia wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci od „obowiązku wybudowania przez przyszłego odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych”, nawet jeśli miałyby to następować za jego zgodą.

Nie znajduje także podstawy prawnej zapis § 22 ust. 4 wskazujący, iż wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej jest odpłatne, Uzależnienie wydania warunków technicznych przyłączenia od odpłatności poniesionych kosztów, nie znajduje umocowania w ustawie. Także w tym przypadku nie istnieją podstawy do nakładania opłaty za wydanie warunków technicznych przyłącza. Fakt nie pobierania tego typu opłat od dnia 2 stycznia 2018 r. nie może zmienić stanowiska w tym zakresie.

Za wydany z naruszeniem delegacji ustawowej Sąd uznaje wreszcie § 37 i § 39 Regulaminu. Zgodnie z pierwszym z przepisów "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Miastem Gliwice, Przedsiębiorstwem j jednostką straży pożarnej". Warunkiem dostawy wody na omawiane cele nie jest zawarcie wszak zawarcie umowy, lecz obowiązek ten obciąża Przedsiębiorcę na podstawie przepisu art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Użyte w art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stanowiące delegację ustawową, określenie "warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe" nie uprawnia do wskazania w regulaminie konieczności zawarcia umowy pomiędzy Miastem, Przedsiębiorstwem i jednostką straży pożarnej. Warunki te powinny być uregulowane w regulaminie, a nie w umowie o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie uchwały. Należało zatem przyjąć, że przepis ten został statuowany bez upoważnienia ustawowego. Nadto zachodzi obawa, że gdyby umowa o jakiej mowa w tym przepisie nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z celami ustawy. Również zatem ten przepis został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek z innych niż podane w skardze powodów.

W konkluzji zatem należy uznać, że przedmiotowa uchwała (Regulamin) wykraczając we wskazanym wyżej zakresie poza upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w wersji obowiązującej w dacie jej podjęcia) w sposób istotny narusza w tej części prawo i jako taka jest nieważna stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.).

