



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA	Elżbieta Piechowiak
Sędziowie	sędzia WSA	Jarosław Wichrowski
	sędzia WSA	Joanna Janiszewska-Ziołek (spr.)
Protokolant		starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 sierpnia 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe  
na uchwałę Rady Gminy Białe Błota  
z dnia 19 lutego 2009 r. nr XXX/339/2009  
w przedmiocie regulaminu dostarczania wody

**stwierdza nieważność §16 ust. 2 zaskarżonej uchwały.**

Stwierdza się, że niniejsze  
orzeczenie jest prawomocne  
od dnia 1.11.2018

Bydgoszcz, dn. 13.02.2019  
Sekretarz Sądowy  
E. Brandt



za oryginalne właściwe podpisy  
za zgodność odpisu z produktem  
starszy sekretarz sądowy Krystyna Wiśniewska



## UZASADNIENIE

Rada Gminy Białe Błota 19 lutego 2009 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła Uchwałę Nr XXX/339/2009 w sprawie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, obowiązującego na terenie Gminy Białe Błota.

Prokurator Rejonowy Bydgoszcz-Południe w Bydgoszczy, wniósł skargę na powyższą uchwałę w części § 16 ust. 2 - zarzucając istotne naruszenie art. 7, 84 i 94 Konstytucji – poprzez nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku wybudowania urządzeń wodno-kanalizacyjnych na własny koszt.

Formułując powyższy zarzut Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skarżący wyraził pogląd, że brak jest podstawy prawnej do nakładania obowiązku ponoszenia opłat. Skarżący powołał się przy tym na orzecznictwo sądów administracyjnych – powołując tezy wyroków: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 grudnia 2006 r. o sygn. akt II SA/Go 432/06 i WSA w Kielcach z 30 stycznia 2008 r. – sygn. akt II SA/Ke 675/07. Prokurator podkreślił w uzasadnieniu, że koszt wykonania przyłącza kanalizacyjnego ponosi gmina ze środków własnych.

Gmina Białe Błota, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika, wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie od Skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych – w tym kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę organ podkreślił, że z brzmienia zaskarżonego przepisu uchwały wcale nie wynika obowiązek budowy sieci wodno-kanalizacyjnej przez właścicieli nieruchomości. Zaskarżony przepis wskazuje bowiem wyłącznie, że w przypadku gdy plan rozwoju i modernizacji sieci nie przewiduje wyposażenia nieruchomości w urządzenia wodno-kanalizacyjne, użytkownik na zasadzie dobrowolności może je wybudować pod warunkiem ustalenia między innymi warunków ich przekazania Gminie lub przedsiębiorstwu. Organ wyraził ponadto pogląd, że obowiązek wybudowania przez przedsiębiorstwo urządzeń wodno-kanalizacyjnych nie jest (w świetle przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) obowiązkiem abstrakcyjnym. Obowiązek ten musi wynikać z ustaleń w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń opracowywanych przez

przedsiębiorstwo. W sytuacji nie objęcia danej nieruchomości planami modernizacyjnymi przedsiębiorstwa nie ma przeszkód prawnych do wybudowania urządzeń wodno-kanalizacyjnych przez właściciela takiej nieruchomości na własny koszt. Zdaniem organu zaskarżony przepis uchwały odpowiada w swej istocie treści art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wody i odprowadzenia ścieków oraz art. 49 k.c.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2188) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem legalności, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi - odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze - w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

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 precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia

nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych, tj. w szczególności w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenia procedury jej uchwalania.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli dokonywanej przez Sąd w niniejszej sprawie jest Uchwała nr XXV Rady Gminy Waganiec z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnej sieci kanalizacyjnej – jej § 2. Jak wynika z części wstępnej kontrolowanej uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała (zgodnie z § 8) została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Przystępując do merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały należy podzielić stanowisko skarżącego, że uchwała ta wykazuje cechy aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że adresat uchwały został określony w niej w sposób generalny - jest nim każdy podmiot (właściciel nieruchomości), który będzie podłączał nieruchomość do gminnej sieci kanalizacyjnej. Nałożony uchwałą obowiązek uiszczenia ustalonej opłaty miało aktualizować się w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach (podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej), nie zaś w jednej konkretnej sytuacji, co przesądza o abstrakcyjnym charakterze zaskarżonej normy. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że pogląd kwalifikujący uchwałę rady gminy nakładającą obowiązek uiszczenia opłat za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jako akt prawa miejscowego jest dominujący w judykaturze sądów administracyjnych (vide: wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002/6/75; wyrok NSA z 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, oraz wyroki WSA: z 23 stycznia 2012 r., II SA//Kr 1688/11; z 28 lutego 2012 r., II SA//Kr 1687/11; z 4 października 2012 r., IV SA/Po 439/12; z 26 września 2012 r., IV SA/Po 586/12; z 16 października 2012 r., II SA/Łd 687/12 - wszystkie powyższe orzeczenia dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego

określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.

Zasady podejmowania uchwał lub aktów organu gminy wyznaczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity obowiązujący w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) - powoływanej w dalszej części jako: „u.s.g.” Przepis art. 40 u.s.g. przyznaje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych (ust. 1). 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 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W tym kontekście wymaga zbadania, czy przepisy przywołane jako podstawa prawna wydania zaskarżonej uchwały, ewentualnie inne regulacje ustawowe, formułują wyraźne upoważnienie do regulowania materii unormowanej w zaskarżonym przepisie tej uchwały. Dokonując oceny czy zaskarżony przepis uchwały w przywołanym wyżej brzmieniu został wydany z naruszeniem prawa wskazać należy, że materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały – Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 – dalej zwanej „u.z.z.w.”), który w ust. 1 nakłada na radę obowiązek uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. 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.

Przepis ten ściśle określa zatem zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy i nie daje on radzie gminy prawa do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W ocenie Sądu trafny jest zarzut Prokuratora, że zaskarżony przepis uchwały został wydany bez wymaganego upoważnienia ustawowego. W szczególności żaden z wyraźnie wymienionych w części wstępnej uchwały przepisów - tj. ani art. 7 ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia organów gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego kwestii budowy i finansowania kosztów budowy urządzeń wodno-kanalizacyjnych. Zakwestionowany przepis § 16 ust. 2 Uchwały w swej istocie reguluje warunki przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i wbrew temu co podnosi pełnomocnik Gminy, odnosi się do współfinansowania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych i warunków przejęcia przez Przedsiębiorstwo części inwestycji sfinansowanej przez właściciela nieruchomości.

W myśl § 16 ust. 2 Uchwały w przypadkach, gdy plany inwestycyjne właścicieli lub zarządców nieruchomości wyprzedzają plan inwestycyjny przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego („W przypadkach, gdy nieruchomość odbiorcy usług usytuowana jest w miejscu, dla którego w momencie realizacji przyłącza, plany rozwoju i modernizacji nie przewidują wyposażenia w urządzenia wodno-kanalizacyjne (...)" ), mogą oni

wybudować na własny koszt, w porozumieniu z przedsiębiorstwem, urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne niezbędne do korzystania z usług. Z kolei "dobrowolne" wybudowanie na własny koszt urządzeń wodno-kanalizacyjnych pociąga za sobą obowiązek uprzedniego zawarcia porozumienia z przedsiębiorstwem regulującego tryb i zasady budowy przez odbiorcę urządzeń ze środków własnych (możliwość wybudowania na własny koszt urządzeń jest zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu możliwe „po wcześniejszym uzgodnieniu w umowie z przedsiębiorstwem warunków technicznych oraz wypowiedzenia się w sprawie (...) ewentualnych warunków ich przekazania”).

Innymi słowy, w przypadku gdy na danym terenie przedsiębiorstwo wodno – kanalizacyjne nie posiada własnej sieci lub nie przewiduje jej budowy (modernizacji) w wieloletnim planie – to uchwała w zaskarżonej części przewiduje obowiązek uwzględnienia przy wydawaniu warunków technicznych przyłączenia do sieci również uprawnienie przyszłego odbiorcy do sfinansowania budowy urządzeń wodno – kanalizacyjnych. W ocenie Sądu przyjęcie takiego rozwiązania w akcie prawa miejscowego nie jest dopuszczalne. Zwrócił już na tę kwestię Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 lutego 2008 r. w sprawie II OSK 2033/06 (LEX nr 437507) wskazując, iż „niedopuszczalne jest w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nakładanie na odbiorcę usług obowiązku budowy urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych z własnych środków. Przekazanie tak wybudowanych urządzeń gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo – kanalizacyjnemu zawsze następuje na warunkach uzgodnionych w umowie a nie w akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin”. NSA podkreśliło również, że „nie ma znaczenia w tym wypadku okoliczność, że wybudowanie urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych ma nastąpić za zgodą tej osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci skoro przepisy wyraźnie wskazują, że to przedsiębiorstwo zobowiązane jest do budowy tych urządzeń, bowiem regulamin nie może przerzucić kosztów budowy sieci na odbiorcę”.

Powyższe stanowisko zasługuje w pełni na akceptację i dodatkowo Sąd chciałby zwrócić uwagę na przepis art. 15 u.z.z.w. Reguluje on budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i jednoznacznie określa, kto wykonuje te zadania inwestycyjne. Z ust. 1 art. 15 ustawy jednoznacznie wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest zobowiązane do zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, natomiast zgodnie z ust. 2 cyt. artykułu realizację przyłączy do sieci studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt



osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Mając na względzie przywołane przepisy, stwierdzić należy, że budowa urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych nie może być przedmiotem regulacji regulaminu, gdyż nie mieści się w delegacji ustawowej art. 19 ust. 2 u.z.z.w.

W odpowiedzi na skargę organ gminy - w odniesieniu do brzmienia zaskarżonego przepisu Uchwały, zwraca uwagę na treść art. 49 k.c. oraz art. 31 u.z.z.w. W tym miejscu warto więc podkreślić, że powołane przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość wybudowania z własnych środków urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz określają zasady i warunki przekazania ich gminie lub przedsiębiorstwu. Powyższe regulacje należy uznać za kompletne, a treść upoważnienia zawartego w art. 19 u.z.z.w. nie daje podstaw do ich konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy. Ponadto zakres przedmiotowy tego regulaminu powinien dotyczyć zakresu praw i obowiązków dostawcy i odbiorcy usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a nie planów czy zasad rozbudowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Umowa o przekazaniu wybudowanych na własny koszt urządzeń wodno-kanalizacyjnych jest w świetle powołanych powyżej art. 49 k.c. i art. 31 u.z.z.w. uprawnieniem indywidualnego inwestora, to absolutnie niedopuszczalne jest przekształcenie tej fakultatywnej opcji - w warunek wstępny nie tylko przyłączenia, ale nawet - określenia warunków tego przyłączenia. Z tych względów stanowisko organu nie znalazło aprobaty Sądu.

Reasumując – zaskarżony przepis Uchwały został wydany bez upoważnienia ustawowego - co obligowało Sąd do stwierdzenia jego nieważności. Z tych względów Sąd orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy  
za zgodność odpisy z oryginałem  
starszy sekretarz sądowy Krystyna Witt

