



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia środa, 29 września 2021 r.

Poz. 3230

WYROK NR II SA/RZ 772/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 6 lipca 2021 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 lipca 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z dnia 22 lutego 2019 r. nr VI/43/19 w przedmiocie regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl Wielki stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z 22 lutego 2019 r., nr VI/43/19 w sprawie przyjęcia Regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl Wielki. Działając na podstawie 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.; dalej: "ustawa") w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.; dalej: "u.s.g.") Rada Miejska przyjęła regulamin odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl Wielki stanowiący załącznik do uchwały. Na podstawie art. 8 §1, 50 §1, 53 §3 w zw. z art. 3 §2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019. 2325; dalej: "p.p.s.a.") Prokurator Rejonowy w Mielcu wniósł skargę do Sądu zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 19 ust. 3 i 5 ustawy w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. poprzez niezrealizowanie delegacji ustawowej i pominięcie w uchwale regulacji w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Jak wskazał art. 19 ust. 3 i 5 ustawy nakazuje Radzie uchwalenie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorców usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Twierdzi, że Rada Miejska w Radomyślu Wielkim nie zrealizowała delegacji ustawowej poprzez pominięcie w uchwale regulacji w zakresie dostarczania wody. Wadliwą jest, jak podkreślił uchwała podjęta z naruszeniem upoważnienia ustawowego a także uchwała, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji. Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ustawy Rada nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu wskazanych w art. 19 ust. 5 tej ustawy. Obligatoryjnie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego w oparciu, o który podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za kluczowe dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Tymczasem w zaskarżonej uchwale brak jest uregulowań dotyczących dostarczania wody. W konsekwencji, brak pełnego, dokładnego uregulowania kwestii obowiązkowej wynikającej z art. 19 ust. 3 i 5 stanowi o istotnym naruszeniu tego przepisu. Tego rodzaju zapisy w zaskarżonej uchwale są sprzeczne z przepisami ustawowymi, a sprzeczność ta ma charakter istotnego naruszenia prawa z uwagi na brak wypełnienia delegacji ustawowej oraz brak realizacji w treści uchwały upoważnienia ustawowego. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Radomyślu Wielkim wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów wskazanych w skardze wyjaśniła, że: 1. w dniu 28 czerwca 2018 roku Rada Miejska

podjęła uchwałę Nr XXXVII/327/18 w sprawie przyjęcia projektu regulaminu odprowadzania ścieków na terenie gminy Radomyśl Wielki w celu przekazania go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Organ regulacyjny tj. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie postanowieniem nr KR.RET.070.1.77.2018.CzK z dnia 27 sierpnia 2018 r. pozytywnie zaopiniował przedłożony projekt regulaminu. 2. W dniu 22 lutego 2019 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr VI/43/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Radomyśl Wielki regulując tym samym kwestię odprowadzania ścieków. Uchwała jako prawo miejscowe została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2019 r. poz. 1690. 3. Gmina Radomyśl Wielki w 1995 roku wspólnie z innymi 4 gminami utworzyła Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich z siedzibą w Woli Rzędzińskiej, przekazując w całości kompetencje związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę mieszkańców Gminy Radomyśl Wielki. 4. Zgromadzenie Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej podjęło w dniu 17 lipca 2018 r. uchwałę Nr 1/VII/2018 w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gmin członków Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej w celu przekazania go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Organ regulacyjny tj. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie postanowieniem Nr KR.RET.070.1.115.2018.AW z dnia 8 sierpnia 2018 r. pozytywnie zaopiniował przedłożony projekt regulaminu. 5. Zgromadzenie Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej podjęło w dniu 11 grudnia 2018 roku uchwałę Nr 1/XII/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gmin członków Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej. Uchwała Zgromadzenia została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 14 grudnia 2018 r. poz. 8620. Zgodnie z art. 64 u.s.g. w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (ust. 1). Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin (ust. 2). Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (ust. 3). Oznacza to, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. Ponadto art. 69 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. Rada podnosi, że skoro Gmina dobrowolnie przystąpiła do związku międzygminnego przekazując mu kompetencje związane z wykonywaniem ciężącego na niej obowiązku publicznoprawnego związanego z zapewnieniem członkom społeczności lokalnej m. in. zbiorowego zaopatrzenia w wodę to jednocześnie przekazała organom związku legitymację do podejmowania związanych z tym aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Jednakże, jak stanowi ust. 2 tego artykułu, w razie wspólnego wykonywania powyższego zadania przez gminy w ramach związku międzygminnego, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku gminnego. Zgromadzenie związku w zakresie zadań zleconych związkowi, wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do zgromadzenia związku stosuje się zatem odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). Powołane wyżej przepisy jednoznacznie wskazują, że jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze związku międzygminnego jest zgromadzenie związku. Wydawanie przedmiotowego regulaminu określającego między innymi prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług jest czynnością z zakresu administracji publicznej, aktem prawa miejscowego - czyli przepisem powszechnie obowiązującym na terenie działania gmin tworzących związek. Zgodnie z zatem z art. 69 ust. 2 u.s.g. w zakresie wykonywanych zadań zleconych organ uchwałodawczy związku wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Oznacza to, że organem uprawnionym do uchwalenia Regulaminu jest Zgromadzenie Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej. Zgromadzenie to podjęło stosowną uchwałę. Podjęcie uchwały przez Radę Miejską Radomyśl Wielki w zakresie dostarczania wody stanowiłoby naruszenie w/w przepisu art. 69 ust. 2 u.s.g. i art. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W świetle przedstawionej argumentacji wg Gminy nie doszło do naruszenia przepisów prawa. Rada Miejska i Zgromadzenie Związku w zakresie uchwalenia regulaminów podjęły działania - każdy organ w zakresie przynależnych mu kompetencji - przy uwzględnieniu zadań Związku działającego na terenie Gminy i powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Sąd administracyjny sprawuje kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 p.p.s.a. Sąd

rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności Sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi, to z mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. W myśl art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 137; zwana dalej u.p.p.), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a. prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują prokuratorowi prawa strony. Art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest bez wątpienia zaskarżona uchwała. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo, więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Formułując w zaskarżonej uchwale regulamin dotyczący praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodno - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, rada gminy uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania w granicach wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy. Zarówno sieci kanalizacyjne jak i wodociągowe należą do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14 to i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl). W niniejszej sprawie Prokurator zarzucił organowi uchwałodawczemu, niepełną regulację powierzonego zagadnienia. Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.s.g.: rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, podczas gdy zapisy zaskarżonej uchwały dotyczą wyłącznie odprowadzania ścieków. W opozycji do prokuratora Rada Miejska broni się, że kompetencje uchwałodawcze w zakresie dostarczania wody scedowała na Związek Międzygminny, w związku z czym nie może w tym zakresie podejmować uchwały. Konfrontując stanowiska stron Sąd ustalił, że na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim z 28 grudnia 1995 r., Nr XIV/92/95 Gmina Radomyśl Wielki przystąpiła do Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich z siedzibą w Woli Rzędzińskiej oraz przyjęła statut związku. Zgodnie z postanowieniami ogólnymi Statutu - § 7 przedmiotem działania związku jest eksploatacja urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacji sanitarnych gwarantujących dostawę wody dla odbiorców w odpowiedniej ilości i jakości, pod odpowiednim ciśnieniem oraz odprowadzanie ścieków sanitarnych od odbiorców w określonej ilości i ich oczyszczenie, stosownie do możliwości technicznych. Zgodnie z załącznikiem do Statutu członkiem związku została między innymi Gmina Radomyśl Wielki. Uchwałą z 11 grudnia 2018 r., nr 1/XII/2018 podjętą na podstawie art. 19 ust. 3 i 4 ustawy Zgromadzenie Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej ustaliło regulamin dostarczania wody

o odprowadzania ścieków na terenie gmin członków Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej. Dla oceny zaskarżonej uchwały zasadnicze znaczenie ma ustalenie zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy należącej do związku międzygminnego, związanych z wykonywaniem zadań przekazanych temu związkowi. Zgodnie z przepisem art. 64 ust. 1 u.s.g. związki międzygminne są dobrowolnymi organizacjami gmin tworzonymi w celu wspólnego wykonywania ich zadań publicznych. Przy czym wszelkie prawa i obowiązki gmin uczestniczących w takim związku, związane z wykonywaniem przekazanych mu (we właściwej formie) zadań, przechodzą z mocy prawa na właściwe organy tego związku, z dniem ogłoszenia statutu związku - art. 64 ust. 3 ww. ustawy. Oznacza to, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek (vide K. Bednarzewski w; Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod redakcją P. Chmielnickiego; Warszawa 2004; wydawnictwo Lexis - Nexis, komentarz do art. 64). Związek międzygminny posiada osobowość prawną oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ustawy). Po myśli art. 69 ww. ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które w zakresie zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do zgromadzenia związku stosuje się zatem odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Dodatkowo należy wskazać, iż także przepis art. 3 ust. 1 i 2 ustawy jednoznacznie stanowi, że w razie wspólnego wykonywania przez gminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, określone w tej ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego lub gminy wskazanej w porozumieniu. Zgodnie z przepisami § 1 i § 3 ww. uchwały z 11 grudnia 2018 r. Zgromadzenia Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Woli Rzędzińskiej w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze związku, regulamin ten określa zasady i lokalne uwarunkowania zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz wzajemne relacje pomiędzy przedsiębiorstwem, a odbiorcą usług lub innymi podmiotami obowiązujące na obszarze działalności związku tj. na terenie Gmin – członków, w tym gminy Radomyśl Wielki. W konsekwencji, w myśl cytowanych wyżej przepisów ustawowych, nie budzi wątpliwości, że jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze związku jest zgromadzenie związku. Skoro Gmina Radomyśl Wielki dobrowolnie przystąpiła do związku międzygminnego przekazując mu całość kompetencji związanych z wykonywaniem ciążącego na niej obowiązku publicznoprawnego związanego z zapewnieniem członkom społeczności lokalnej m. in. zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jednocześnie przekazała organom związku legitymację do podejmowania związanych z tym aktów reglamentacyjnych i władczych. Rada Miejska w Radomyślu Wielkim przekazała Związkowi Międzygminnemu uprawnienia prawotwórcze nie tylko, jak twierdzi, w zakresie regulacji dotyczących zaopatrzenia w wodę, ale również w zakresie odprowadzania ścieków. Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd uznał, że podejmując uchwałę Nr VI/43/19 z 22 lutego 2019. w sprawie regulaminu odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Radomyśl Wielki, Rada Miejska w Radomyślu Wielkim działała z przekroczeniem swoich kompetencji prawotwórczych przekazanych ex lege zgromadzeniu Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich z siedzibą w Woli Rzędzińskiej, w istotny sposób naruszając przepisy art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 69 ust. 1 i 2 u.s.g. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub części, albo stwierdza że została wydana z naruszeniem prawa gdy przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W przedmiotowej sprawie przeszkoda taka nie nastąpiła, wobec czego Sąd, na podstawie wskazanych wyżej przepisów orzekł jak w sentencji. Prokurator, na mocy przepisu art. 239 §1 pkt 2 p.p.s.a., korzystał z ustawowego zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w niniejszym postępowaniu.