



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4005

WYROK NR II SA/WR 747/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

asystent sędziego Artur Stefański

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie
z dnia 26 czerwca 2019 r., nr IX/45/19
w przedmiocie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odbioru ścieków
obowiązującego na terenie Gminy Bardo

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą nr IX/45/19 z dnia 26 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Bardzie przyjęła regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków obowiązujący na terenie Gminy Bardo (dalej Regulamin, uchwała).

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej jako skarżący, Prokurator) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucił, że § 3 ust. 1 Regulaminu, § 4 ust. 1 Regulaminu i § 27 ust. 4 pkt 1 Regulaminu istotnie naruszają prawo, i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych przepisów.

Zdaniem Prokuratora:

§ 3 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody ma obowiązek zapewnienia następującego minimalnego poziomu świadczenia usług: Dostarczać odbiorcy usług wodę przeznaczoną do spożycia do nieruchomości, dla której zawarto umowę zgodnie z wydanymi „Warunkami przyłączenia do sieci wodociągowej” w sposób ciągły i niezawodny, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie” istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, dalej jako uzzw).

Istotne naruszenie polega na niewskazaniu w § 3 ust. 1 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostawy minimalnej ilości wody. Zdaniem skarżącego brak określenia w zaskarżonym przepisie minimalnych wymogów w zakresie minimalnej ilości dostarczanej wody powoduje, że niedoszło do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw;

§ 4 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odbioru ścieków ma obowiązek zapewnienia następującego minimalnego poziomu świadczenia usług: Zapewnić ciągły i niezawodny odbiór ścieków (urządzeniami będącymi w posiadaniu przedsiębiorstwa) o stanie i składzie zgodnym z aktualnie obowiązującymi przepisami i obowiązującą umową o odprowadzaniu ścieków.”.

Istotne naruszenie polega na niewskazaniu w § 4 ust. 1 Regulaminu minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzenia minimalnej ilości ścieków. Zdaniem skarżącego brak określenia w zaskarżonym przepisie minimalnych wymogów w zakresie minimalnej ilości odprowadzanych ścieków powoduje, że nie doszło do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw;

§ 27 ust. 4 pkt 1 Regulaminu w brzmieniu: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zapewnia odbiorcom usług, co najmniej: wyodrębnienie stanowiska pracy do spraw obsługi klienta” istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Istotne naruszenie polega na przekroczeniu granic delegacji ustawowej ponieważ kwestia dotycząca wyodrębnienia stanowiska pracy do spraw obsługi klienta nie powinna być ujęta w Regulaminie. Jest to zagadnienie związane bezpośrednio z organizacją pracy przedsiębiorstwa, które nie powinno być regulowane w akcie prawa miejscowego. To usługodawca powinien decydować, w jaki sposób zostanie zapewniona obsługa odbiorców usługi.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu. Zdaniem Rady nie doszło do niepełnej realizacji delegacji ustawowej. Ponadto Rada przywołała pogląd doktryny prawa mający potwierdzać jej stanowisko co do konieczności bezwzględnego uregulowania minimalnego poziomu usług - zgodnie z tym poglądem minimalny poziom usług określa sam ustawodawca, co oznacza, że niewskazanie w Regulaminie zagadnień uregulowanych w przepisach prawa nie powinno być traktowane jako przesłanka nieważności uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego - o czym stanowi art. 19 ust. 5 uzzw - Regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie Gminy Bardo.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p. p. s. a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Sedno sporu pomiędzy skarżącym a organem stanowi zgodność z prawem przyjętego przez organ aktu prawa miejscowego: Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wzorcem kontroli są konstytucyjne i ustawowe źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej, wskazane w art. 87 ust. 1 Konstytucji, w szczególności ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Trzeba podkreślić, że na zasadzie art. 134 § 1 p. p. s. a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Takie brzmienie przywołanego przepisu powoduje, że kontrola Sądu nie wyczerpuje się na wskazanych przez skarżącego regulacjach, ale obejmuje całokształt aktu prawa miejscowego.

Według art. 19 ust. 5 uzzw regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego. Następujące dalej wyliczenie owych praw i obowiązków (art. 19 ust. 5 pkt 1-9 uzzw) ma charakter egzemplifikacyjny, o czym świadczy wyrażenie „w tym”. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca formułuje pewne minimum praw i obowiązków, które muszą być zawarte w regulaminie, i w tym sensie stanowią te prawa i obowiązki integralną część każdego regulaminu. Bez wskazania w regulaminie obligatoryjnie wymaganych praw i obowiązków akt ten nie będzie wypełniał wymogu ustawowego, ponieważ jego treść nie będzie zawierała tego, co wprost i bezwarunkowo nakazuje uregulować ustawodawca.

Konsekwencją takiego niepełnego regulaminu będzie niemożność nawiązania na jego podstawie prawidłowego stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Należy tu wyjaśnić, że stosunek administracyjnoprawny definiowany jest w prawoznawstwie jako sytuacja, w której ze względu na obowiązującą normę prawną dotyczącą jakichś podmiotów, istnieje obowiązek zachowania się jednego podmiotu wobec drugiego (zob. Jan Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 353, Zygmunt Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 321). Elementami stosunku administracyjnoprawnego są podmioty tego stosunku, jego przedmiot i treść, przy czym treść oraz przedmiot to obowiązki i uprawnienia. Obowiązek i uprawnienie są ze sobą ściśle związane, gdyż podmiot jest uprawniony do żądania takiego zachowania się od drugiego podmiotu, do jakiego ten jest zobowiązany. Wzajemne uprawnienia i obowiązki wynikają z prawa powszechnie obowiązującego, a skoro regulamin będący prawem miejscowym, a więc prawem powszechnie obowiązującym na danym terenie, nie wskazuje należycie wymaganych prawem rangi ustawowej praw i obowiązków, to tym samym nie daje możliwości nawiązania prawidłowego (praworządnego) stosunku administracyjnoprawnego. Taka sytuacja jest w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalna.

Jak stanowi przepis art. 19 ust. 5 uzzw w zakresie adekwatnym do realiów sprawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (pkt 1), standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków (pkt 9).

Jeżeli konkretny regulamin nie określa minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jak też gdy nie określa standardów obsługi odbiorców usług, to nie będzie mógł być uznany za należycie realizujący delegację ustawową i kompletny z punktu widzenia wymagań ustawy.

Ustawodawca nie precyzuje treści sformułowania o minimalnym poziomie usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Sąd nie podziela poglądu zgłoszonego w literaturze, na który powołuje się organ, opartego na negowaniu potrzeby określania w regulaminie minimalnego poziomu usług. Zdaniem Bartosza Rakoczego, obowiązek taki jest zbędny, gdyż minimalny poziom usług określa już sam ustawodawca, w szczególności w przepisach, które nakładają określone obowiązki na przedsiębiorstwo (Bartosz Rakoczy, Wpływ aktów prawa miejscowego na wolność działalności gospodarczej na przykładzie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, Samorząd Terytorialny nr 12/2016, s. 76). Zdaniem Sądu taki pogląd można traktować jedynie w kategorii postulatu do ustawodawcy (*de lege ferenda*), i nie ma on oparcia w literze prawa, która nakazuje określić minima poziomu świadczonych usług.

Bliższe Sądowi jest stanowisko ugruntowane w judykaturze, według którego pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r., sygn. II SA/Sz 257/18, WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., o sygn. II SA/Sz 300/18, ugruntowane wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2021 r. sygn. III OSK 4244/21, CBOIS).

Parametru odnoszącego się do ilości dostarczanej wody w skarżonej regulacji zabrakło, bowiem § 3 ust. 2 stanowi o ciśnieniu, zaś § 3 pkt 4 stanowi o jakości wody. Sformułowanie regulaminu o dostarczaniu wody w sposób ciągły i niezawodny nie wypełnia wymogu określenia ilościowego, a nadto stanowi niedopuszczalne powtórzenie formuły ustawowej dotyczącej obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego z art. 5 ust. 1 uzzw („zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków”).

Prawodawca miejscowy wystarczająco, w świetle wymogu ustawowego, potraktował parametry dotyczące ilości odprowadzanych ścieków. Przepis art. 19 ust. 5 pkt 1 uzzw stanowi o minimalnym poziomie usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednakże w art. 5 ust. 1 uzzw ustawodawca, stanowiąc o obowiązkach przedsiębiorstwa, parametr ilościowy odnosi do dostaw wody, natomiast wobec ścieków nie wypowiada się o ich ilości, stanowiąc o odprowadzaniu ścieków w sposób ciągły i niezawodny oraz o należytej jakości odprowadzanych ścieków.

Z tego powodu zarzut skarżącego celujący w brak wskazania minimalnych ilości ścieków nie znajduje uznania Sądu, ponieważ ustawa nie stanowi o minimalnej ilości ścieków.

Oczywiście zasadny jest zarzut skargi skierowany w sposób uregulowania standardów obsługi odbiorców usług w zakresie wyodrębnienia stanowiska do spraw obsługi klienta. Tego typu unormowanie wykracza poza delegację ustawową, ponieważ dotyczy typowych kwestii organizacyjnych związanych z biurowością, czy organizacją pracy przedsiębiorstwa. Z tej perspektywy przedmiotowa regulacja regulaminu jest zbędna. Sąd zważył przy tym pozostałe unormowania § 27 Regulaminu dostrzegając nienależytą realizację ustawy w ust. 1 Regulaminu. W ocenie Sądu nie mieści się we współczesnym standardzie obsługi odbiorców usług sytuacja, w której o planowanych przerwach w dostawach wody czy występujących awariach informuje się na wniosek złożony przez odbiorcę usług. Informacje w tym zakresie winne być udzielane bezzwłocznie po awarii, czy przed planowaną naprawą, niejako automatycznie, bez powiązania z wnioskiem odbiorcy usług.

Konkludując, analiza skargi w kontekście zakreślonych w niej zarzutów, jak i badanie całości regulaminu wykazały uchybienia prawne, które doprowadziły do eliminacji z życia prawnego Regulaminu w całości. Nie mógł ostać się regulamin, którego obligatoryjne elementy okazały się niezgodne z ustawą. Wykasowanie wyłącznie przepisów wskazanych przez skarżącego doprowadziłoby do nieakceptowalnej sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałby regulamin niezawierający elementów (regulacji) obligatoryjnie wymaganych

ustawą. Wskazując zakres zagadnień predystynowanych do objęcia regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin powinien określać”, co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności w całości bądź w części (por. np.: wyroki WSA z Krakowie z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 279/19; z 4 lipca 2019 r., II SA/Kr 136/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 191/19; wyrok WSA w Łodzi z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 156/19, CBOIS).

Z tych względów, opierając się na niezwiązaniu sądu administracyjnego zarzutami i wnioskami skargi, orzeczono jak w sentencji wyroku wyłączając z obrotu prawnego całość zaskarżonego aktu.