

**UCHWAŁA NR XLI/250/18
RADY GMINY POŚWIĘTNE**

z dnia 18 stycznia 2018 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Prokuratora Rejonowego w Opocznie na uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Poświętne

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) oraz art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 1369), **Rada Gminy Poświętne uchwala**, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, skargę Prokuratora Rejonowego w Opocznie z dnia 14 grudnia 2017 roku, doręczoną w dniu 19 grudnia 2017 roku, na uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Poświętne, stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały wraz z kopią zaskarżonej uchwały stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały.

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik nr 3 do niniejszej uchwały. Do wniesienia skargi, podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania oraz reprezentowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, upoważnia się radcę prawnego Agnieszkę Szałowiło.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Poświętne.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Kazimierz Wiechecki

Załącznik do Uchwały Nr XLI/250/18
Rady Gminy Poświętne
z dnia 18 stycznia 2018 r.

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Opocznie
ul. Biernackiego 20, 36- 300 Opoczno

Strona przeciwna: Rada Gminy Poświętne
adres do korespondencji:
Urząd Gminy w Poświętnem
ul. Akacyjowa 4
26-315 Poświętne
reprezentowana przez:
radcę prawnego Agnieszkę Szalawilo
adres do korespondencji: na adres strony przeciwnej

ODOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Opocznie w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poświętne

W imieniu Rady Gminy Poświętne, w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, które załączam, na podstawie art. 54 § 2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2017 poz. 1369),przekazuję skargę na Uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poświętne oraz składam odpowiedź na tę skargę i wnoszę o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Powyższa skarga została doręczona organowi w dniu 19 grudnia 2017 roku.

Jednocześnie wnoszę o zasądzenie zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego od skarżącego na rzecz strony przeciwnej według norm prawem przepisanych.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Opocznie argumentuje w skardze, że zaskarżona uchwała jest skierowana do nieokreślonego indywidualnie adresata, opisanego za pomocą znamienia czynnościowego – ubiegania się o podłączenie nieruchomości do sieci i ma zastosowanie do wielu powtarzalnych sytuacji. To zaś przesądza o jej generalnym charakterze i zakwalifikowaniu w hierarchii źródeł prawa jako aktu prawa miejscowego. Prokurator nie omieszkał przywołać równie żart. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946) wskazując na wynikającą z niego moc obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze działania organów, które jej ustanowiły.

Przytoczone argumenty są oczywiście trafne, a organ jednostki samorządu terytorialnego absolutnie nie zamierza ich kwestionować. W świetle obowiązujących przepisów nie ma wątpliwości, że uchwała organu stanowiącego gminy wprowadzająca Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (dalej Regulamin), wydana na podstawie art. 19 Ustawy o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2017 poz. 328 – dalej uzzwizos), ma charakter aktu prawa miejscowego obowiązującego na terytorium Gminy Poświętne. Przesądza o tym jednoznacznie

art. 19 ust. 4 uzzwizos w jej obecnym brzmieniu. W dniu wejścia w życie przedmiotowej Uchwały Rady Gminy sytuacja prawna kształtowała się analogicznie, przy czym wyraźne stwierdzenie, iż Regulamin stanowi akt prawa miejscowego zawierało się w art. 19 ust. 1 zdanie 2 uzzwizos.

W istocie, rozbieżność w zakresie oceny prawidłowości zaskarżonej uchwały powstała pomiędzy Prokuratorem i organem dotyczy jednak nie jej formalnego charakteru i mocy obowiązującej, lecz jak się wydaje merytorycznej interpretacji zawartych w niej treści. Zdaniem Prokuratora przedmiotowa uchwała zawiera postanowienia, mocą których, po pierwsze na mieszkańców gminy (adresatów normy) nałożona została nieuprawniona opłata przyłączeniowa, nieznajdująca oparcia w przepisach rangi ustawowej (delegacji ustawowej do nałożenia opłaty), po drugie taka domniemana opłata zmierza do bezprawnego obciążenia ich kosztami budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Skarżący stoi przy tym na stanowisku, iż powinność ponoszenia powyższej daniny publicznej wynika wprost z § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Organ nie podziela żadnego z tych zarzutów. Pierwszego z powodu braku jakiegokolwiek oparcia w treści kwestionowanego postanowienia Regulaminu, drugiego ze względu na jaskrawą sprzeczność zaproponowanej wykładni prawa z postanowieniami art. 19 ust 1 uzzwizos.

Odnośnie pierwszego z wyszczególnionych zarzutów stwierdzić należy,

iż w przedmiotowej uchwale żadna jednorazowa opłata za przyłączenie ani jakakolwiek inna danina publiczna na rzecz podmiotu zapewniającego dostawę wody i odprowadzanie ścieków za dokonanie przyłączenia do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w gminie, nie została w ogóle ustanowiona. § 15 Uchwały brzmi następująco:

1. Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego od lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

2. Koszt nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi Dostawca.

W treści cytowanego postanowienia Regulaminu chodzi zatem jedynie o wytyczenie precyzyjnej granicy pomiędzy obowiązkami dostawcy mediów, a powinnościami ich odbiorcy w zakresie realizacji poszczególnych elementów infrastruktury wodociągowej lub kanalizacyjnej (sieci przesyłowej i tzw. przyłączy oraz niezbędnych urządzeń towarzyszących), nie zaś o nakładanie na przyłączanego dodatkowych ciężarów finansowych związanych z czynnościami przedsiębiorstwa przesyłowego, w szczególności pobieranie wynagrodzenia lub innych form rekompensaty za czynności urzędowe albo techniczne realizowane przez przedsiębiorstwo. Innymi słowy, w § 15 Regulaminu mamy jedynie do czynienia z opisem funkcjonalnego podziału inwestycji infrastrukturalnej, niezbędnej do końcowego podłączenia odbiorcy do sieci, wedle kryterium podmiotowego – osoby inwestora. Każdy z tych inwestorów zobowiązany jest realizować dotyczący go zakres inwestycji (podmiot przyłączany w zakresie przyłączy, przedsiębiorstwo przesyłowe w zakresie sieci). Co istotne, na podstawie § 15 ust 1 Regulaminu nie dochodzi w ogóle do przepływu środków pieniężnych pomiędzy podmiotem ubiegającym się o podłączenie, a przedsiębiorstwem przesyłowym lub gminą. **Podmiot zamierzający przyłączyć się do gminnej sieci wodociągowej – kanalizacyjnej ma zachowaną pełną dowolność i swobodę co do sposobu realizacji budowy i finansowania przedsięwzięcia.** Materia ta pozostaje poza obszarem regulacji ustawowej oraz uchwalonego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Odnosnie drugiego z zarzutów skargi, wypada zaznaczyć, iż zaproponowana przez Prokuratora wykładania prawa, zmierza faktycznie do zakwestionowania jasnej i zupełnej normy ustawowej, tj. art. 15 ust. 2 ustawy, albowiem treść § 15 Regulaminu stanowi jej wierne odzwierciedlenie. W myśl tegoż przepisu:

Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Wynika stąd zatem, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci nie tylko zobligowana jest sfinansować we własnym zakresie wymaganą inwestycję budowy przyłącza wraz niezbędnymi urządzeniami towarzyszącymi, ale także faktycznie na własną rękę inwestycje tę wykonać.

Tymczasem prokurator, ignorując powyższą okoliczność, prezentuje i popiera tezę, zgodnie z którą pokrycie kosztów wykonania infrastruktury przesyłowej, także w postaci budowy przyłącza do nieruchomości oraz jego nieodpłatne udostępnienie odbiorcy, jest obowiązkiem gminy. Na uzasadnienie owej tezy powołuje przy tym uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r. III CZP 79/07, całkowicie nieadekwatną do opisywanej sytuacji. W powyższej uchwale Sąd Najwyższy rozstrzygnął bowiem jedynie, iż:

(...) przewód kanalizacyjny wybudowany z własnych środków przez odbiorcę usług zbiorowego odprowadzania ścieków łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (a contrario nie stanowi przyłącza wodociągowego albo kanalizacyjnego, o jakim mowa w art. 2 pkt 5 i 6 u.z.z.w.).

Co więcej właśnie w tej uchwale Sąd stwierdził stan rzeczy przeciwny do zakładanego przez skarżącego wskazując, iż:

W doktrynie i judykaturze przyjmowany jest jednolity pogląd, wywodzony z treści art. 15 ust. 2 i art. 5 ust. 2 u.z.z.w., że przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne stanowią własność odbiorcy usług, który je wybudował na własny koszt, art. 15 ust. 2 u.z.z.w. ustala bowiem, iż realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia i finansuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Po przyłączeniu osoba ta, już jako odbiorca usług, na podstawie art. 5 ust. 2 u.z.z.w. odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie, chyba że umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków stanowi inaczej.

Ponadto, w dalszej części uzasadnienia uchwały, przywołując inny, wcześniejszy wyrok, Sąd Najwyższy zaznaczył, iż (...)

Należałoby zatem konsekwentnie przyjąć, że osoba, która wybudowała przyłącza, zachowuje prawo własności tych przyłączy, również po ich fizycznym połączeniu z ogólną siecią wodociągowo-kanalizacyjną. Sąd stwierdził ponadto, że brzmienie art. 31 ust. 1 u.z.z.w., w którym nie ma mowy

o przyłączach, przemawia przeciwko dopuszczalności formułowania na jego podstawie roszczeń o zwrot kosztów ich budowy.

Bez znaczenia z punktu widzenia usprawiedliwienia wykładni przyjętej przez skarżącego są także pozostałe orzeczenia wskazane w treści skargi, a więc:

- wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. Z dnia 5.12.2006 r. II SA/Go 432/06 – dotyczący zakazu nakładania na odbiorców (podmioty podłączane), nawet za ich zgodą obowiązku budowy urządzeń przesyłowych. W tym bowiem wypadku zakaz należy utożsamiać z elementami infrastruktury wchodzącymi w skład sieci stanowiącej własność przedsiębiorstwa przesyłowego, nie zaś z przyłączami.

- wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.01.2008 r., II SA/Ke 675/07 dotyczący sytuacji, w której gmina zdecydowała autorytarnie o nałożeniu na wszystkich mieszkańców gminy ryczałtowanej opłaty (w wysokości 1500 zł) jako wkładu całej społeczności w koszty budowy gminnej kanalizacji ściekowej.

Czy wreszcie:

- wyrok NSA z dnia 5.07.2011 r., II OSK 673/11, który podobnie jak cytowane wcześniej orzeczenie stwierdził nieważność uchwały rady gminy zmierzającej do ustalenia zasad partycypacji mieszkańców w kosztach budowy kanalizacji, przy czym w odróżnieniu od powyższego orzeczenia nie poprzez ustalenie powszechnej opłaty, lecz w drodze zawierania umów cywilnoprawnych z Zarządem Gminy Siepraw, w ramach czynu społecznego. Przy czym i w tym wypadku zastrzeżenia do uchwały były powodowane usytuowaniem powinności finansowania budowy elementów sieci kanalizacyjnej, nie przyłączy.

Pogląd prawny zaprezentowany przez skarżącego nie znajduje ponadto oparcia w wykładni językowej, systemowej czy chociażby celowościowej art. 15 uzwizos. Co do tej ostatniej warto zwrócić w szczególności uwagę, że prawodawca uznał, że społeczność lokalna jako całość nie powinna być obarczana kosztami budowy tej części infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, która służy głównie zaspokojeniu potrzeb poszczególnych konsumentów. Uzasadnia to usytuowanie obowiązku i ciężaru finansowego budowy przyłączy po stronie właściciela nieruchomości, która ma zostać podłączona do gminnej infrastruktury. *-Bojarski Paweł, Radecki Wojciech, Rotko Jerzy, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz.*

Reasumując, uchwały organów stanowiących jednostek samorząd gminnego, będące podstawą realizacji przez te samorządy lub ich wyodrębnione jednostki bądź spółki, zadań komunalnych, podejmowane w sprawie sposobu i zakresu realizowania budowy sieci kanalizacyjnych

i wodociągowych, nie mogą wprowadzać dla mieszkańców gminy żadnych opłat, jako form udziału w kosztach jej budowy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest w owym takich sprawach jednolite stanowisko, wyraźnie zakazujące jednostronnego nakładania na obywateli jakichkolwiek opłat. Zobowiązania tego rodzaju są dopuszczalne tylko w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, zaś podstawą taką nie jest ani art. 15, ani chociażby art. 21 ustawy. Jednocześnie jednak należy stwierdzić, iż w przypadku zaskarżonej uchwały nie mamy do czynienia ze złamaniem ani z obejściem przepisów Ustawy i utrwalonego stanowiska judykatury. **W zakwestionowanym Regulaminie nie przewidziano de facto żadnej opłaty związanej z podłączeniem określonego podmiotu lub grupy podmiotów do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, zaś wyszczególnione w nim obowiązki i koszty związane z realizacją inwestycji w zakresie li tylko przyłączy stanowią wyłącznie powtórzenie obowiązków przewidzianych już w samej Ustawie.**

Być może powielenie w Regulaminie treści ustawowych stanowi w pewnym stopniu zbędne z prawnego punktu widzenia superfluum, jednak podyktowane jest to przede wszystkim względami przejrzystości oraz dbałością o to, aby osoby zainteresowane zagadnieniem mogły znaleźć w jednym akcie prawnym możliwie pełny zakres informacji dotyczących zasad realizacji i kosztów włączania poszczególnych nieruchomości do gminnej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej. W ten sposób dochodzi niewątpliwie do realizacji postulatu przeciwdziałania przez organy administracji publicznej negatywnym skutkom nieznaności przepisów prawa przez obywateli. Z pewnością jednak takie powielanie treści ustawy nie może przesadzać, ani o powzięciu uchwały z rażącym naruszeniem prawa, ani tym bardziej bez podstawy prawnej.

Rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem przepisu prawa, który jest jednoznaczny, a przy tym gdy owo naruszenie koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym, oraz gdy wywołuje skutki, których nie sposób zaakceptować. Chodzi tu zarówno o skutki dla jednostki lub grupy podmiotów, ich zakres, intensywność i poziom ingerencji w dobra chronione prawem. W niniejszej sprawie, nie sposób natomiast wskazać na negatywne skutki, uchwalenia Regulaminu transponującego pewne postanowienia rangi ustawowej, w szczególności brak jest naruszenia interesu potencjalnych adresatów wymienionej normy prawnej.

Nie można również pominąć faktu, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zgodnie z art. 19 ust. 5 w obecnym brzmieniu, a ust. 2 ustawy według stanu prawnego na dzień wejścia w życie uchwały, zawierać powinien również określenie praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Oznacza to, że część norm w nim

zawartych, mimo zakwalifikowania całej uchwały jako aktu prawa miejscowego, może zawierać postanowienia o charakterze wewnętrznym, stanowiące jedynie instrukcje dla gminnej jednostki, odnośnie zasad wykonywania powierzonych zadań. Taki charakter można założyć w stosunku do kwestionowanego § 15 Regulaminu. Określa on bowiem zakres działania jednostki w jednym z podstawowych obszarów jej funkcjonowania, a więc rozbudowy gminnej sieci wodociągowo – kanalizacyjnej, zobowiązując do ponoszenia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego oraz zabraniając wydatkowania środków na budowę przyłączy do sieci, studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego od lokalizacji wodomierza głównego oraz urządzenia pomiarowego.

Z powyższych względów wnoszę jak we wstępie.

Załączniki:

1. *skarga Prokuratora Rejonowego w Opocznie z dnia 14 grudnia 2017 roku, na uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Poświętne;*
2. *Uchwała Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Poświętne;*
3. *Uchwała Rady Gminy Poświętne nr XLI/250/18 z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Prokuratora Rejonowego w Opocznie na uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Poświętne;*
4. *odpis odpowiedzi na skargę dla skarżącego wraz z załącznikami*

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2017 roku do Urzędu Gminy w Poświętnem wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Opocznie naz dnia 14 grudnia 2017 roku, na uchwałę Rady Gminy Poświętne nr XXXIV/217/14 z dnia 9 maja 2014 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Poświętne.

Zgodnie z art. 54 ust 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017, poz. 1369 ze zm) zwanej dalej „ppsa” skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Jednocześnie stosownie do brzmienia art. 54 § 2 organ, do którego wniesiono skargę, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, który to termin w niniejszej sprawie liczony jest od dnia 19 grudnia 2017 roku.

Z uwagi na powyższe podjęcie uchwały w niniejszej sprawie jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków o których mowa powyżej.