



Sędzia WSA w Warszawie

Jarosław Łuczaj

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Piotr Korzeniowski
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Łuczaj (spr.) sędzia WSA Anna Sękowska
Protokolant	sekr. sąd. Marika Bibrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2020 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miasta Józefowa**

z dnia 25 października 2019 r. nr 118/VIII/2019

w przedmiocie **regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy**

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie: § 6 ust. 4 w odniesieniu do wodomierza głównego, § 9 ust. 5, § 10 ust. 6, § 16, § 24, § 25 i § 26;
2. oddala skargę w pozostałej części;
3. zasądza od Miasta Józefowa na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem:

Magdalena Dębska
Fufreni

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Józefowa nr 118/VIII/2019 z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefowa, której załącznikiem jest „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefowa” (dalej: Regulamin).

Skarżący wniósł o orzeczenie nieważności załącznika do przedmiotowej uchwały w części, tj. w zakresie ustaleń § 3 ust. 3, § 6 pkt 4, § 9 ust. 5, § 10 ust. 6, § 16, § 24, § 25 i § 26 oraz o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów, poprzez ich błędne zastosowanie i tak odnośnie § 3 ust. 3 Regulaminu podniesiono, że art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: ustawa) nie zawiera delegacji do określenia materii „Planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”, uchwalanego na podstawie art. 21 ustawy. Z kolei § 6 pkt 4 Regulaminu narusza art. 15 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie zaś odbiorca usług. Natomiast § 9 ust. 5 Regulaminu narusza § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia taryf wzorów wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, z którego wynika m.in., że rozliczenie ilości świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne usług jest dokonywane zawsze przy zmianie cen za wodę lub ścieki, których ilość nie jest ustalana w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Stąd też w okresie przejściowym, tj. do dnia obowiązywania dotychczasowej taryfy i od dnia obowiązywania nowej taryfy nie można szacować zużycia wody i odprowadzanych ścieków na podstawie średniodobowego zużycia pomiędzy odczytami, proporcjonalnie do liczby dni obowiązywania poprzedniej i nowej taryfy. Co do § 10 ust. 6 Regulaminu, to art. 19 ustawy nie zawiera delegacji do określenia poziomu (możliwości technicznych) dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych w „Wieloletniej prognozie finansowej”. Kwestie te określane są w „Planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych”, uchwalanym na podstawie art. 21 ustawy. Jeśli chodzi o § 16 Regulaminu, to przesłanki wstrzymania dostaw wody i zamknięcia przyłącza

kanalizacyjnego określa art. 8 pkt 1-4 ustawy, a uchwałodawca nie może ich korygować w akcie prawa miejscowego, jak zrobiła to Rada Miasta Józefowa. Ponadto delegacja z art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy nie odnosi się do przesłanek zamknięcia przyłącza, lecz do sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług oraz odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych o sieci kanalizacyjnej ścieków. Wreszcie ustalenia zawarte w Rozdziale 11 „Przepisy przejściowe i końcowe”, tj. § 24, § 25 i § 26 Regulaminu zostały uwzględnione odpowiednio w § 4, § 3 i § 2 samej uchwały, a załącznik do tego typu aktu prawa miejscowego nie może regulować kwestii związanych z jego wykonaniem, wejściem w życie i utratą mocy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Józefowa wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

W ocenie Sądu skarga zasługiwała na uwzględnienie w zasadniczej części.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: ppsa), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji nie naruszyły przepisów prawa materialnego, bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Stosownie do treści art. 147 § 1 ppsa, sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.; dalej: ustawa), regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;

- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

W § 1 uchwały nr 118/VIII/2019 z dnia 9 lipca 2010 r. Rada Miasta Józefowa uchwaliła Regulamin, stanowiący załącznik do niej. Z kolei w § 2 zdecydowano, że traci moc uchwała nr 462/VI/2014 Rady Miasta Józefowa z dnia 30 października 2014 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefów z późniejszymi zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 100/VII/2015 Rady Miasta Józefowa z dnia 25 września 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefów. W § 3 uchwały jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Miasta Józefowa, zaś w § 4 wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Skarga dotyczy następujących przepisów Regulaminu:

- § 3 ust. 3: plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zawarty jest w opracowanej przez Urząd Miasta Józefowa „Wieloletniej prognozie finansowej”;
- § 6 pkt 4: odbiorca usług ma obowiązek prawidłowo utrzymywać i zabezpieczać wodomierz główny (łącznie z pomieszczeniem/studnią wodomierzową przewidzianym do lokalizacji wodomierza głównego), pozostałe wodomierze oraz urządzenie pomiarowe, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów;
- § 9 ust. 5: okresy rozliczeniowe obowiązujące odbiorców usług są określone w umowie. Dla rozliczenia odbiorców za usługi dostawy wody i odprowadzania ścieków w okresie przejściowym tzn. w okresie zmiany wysokości taryfowych cen i stawek opłat, tj.

do dnia obowiązywania dotychczasowej taryfy oraz od dnia obowiązywania nowej taryfy, przedsiębiorstwo dokona oszacowania zużycia wody i odprowadzanych ścieków na podstawie średniodobowego zużycia pomiędzy odczytami, proporcjonalnie do liczby dni obowiązywania poprzedniej i nowej taryfy. Należność za wodę i ścieki naliczona będzie według określonej w ten sposób ilości wody i odprowadzanych ścieków i stawek opłat, obowiązujących odpowiednio w poprzedniej i nowej taryfie. W przypadku odczytu wskazań wodomierza głównego (urządzenia pomiarowego) przeprowadzonego w ostatnim dniu obowiązywania dotychczasowej (starej) taryfy rozliczenie świadczonych usług dokonane zostanie na podstawie tego odczytu;

- § 10 ust. 6: poziom (możliwości technicznych) dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych wyznacza plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych zawarty w „Wieloletniej prognozie finansowej” publikowanej w biuletynie informacji publicznej Urzędu Miasta Józefów;

- § 16:

1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zamknąć przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne w przypadku gdy:

1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa i wydanymi przez przedsiębiorstwo warunkami technicznymi;

2) gdy jakość wprowadzanych do sieci ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności w ustawie i w wydanych do niej przepisach wykonawczych;

3) odbiorca usług nie uiścił należności za świadczone przez przedsiębiorstwo usługi za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;

4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy;

5) stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego;

Postanowienia te nie naruszają innych uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z ustawy;

2. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia powiatowego inspektora sanitarnego, burmistrza miasta oraz odbiorcę usług co najmniej na 20

dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego;

- § 24: uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego;
- § 24: wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Józefów;
- § 25: z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, traci moc uchwała nr 462/VI/2014 Rady Miasta Józefowa z dnia 30 października 2014 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefów (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 7 stycznia 2015 r. poz. 51) z późniejszymi zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 100/VII/2015 Rady Miasta Józefowa z dnia 25 września 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dla Miasta Józefów (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2015 r. poz. 8455).

Sąd podzielił stanowisko skarżącego, co do zasadniczej części przepisów zaskarżonej uchwały, gdyż przepisy prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie mogą ich modyfikować, czy ich wprost powielać, a także powinny odpowiadać zasadom techniki prawotwórczej.

Jeżeli chodzi o § 6 ust. 4 Regulaminu, to w istocie jest on sprzeczny z art. 15 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowe – odbiorca usług. Stąd też w odniesieniu do wodomierza głównego (i tylko co do niego) kwestionowany przepis Regulaminu jest sprzeczny z przepisem ustawy, bowiem nakłada na odbiorców usług obowiązek utrzymania i zabezpieczenia (a więc *de facto* utrzymania) wodomierza głównego, co w myśl ustawy należy do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sprzeczność ta nie dotyczy jednak prawidłowego utrzymania i zabezpieczenia pomieszczenia lub studni wodomierzowej przewidzianych do lokalizacji wodomierza głównego, pozostałych wodomierzy oraz urządzeń pomiarowych, a także zapewnienia łatwego dostępu do tych przyrządów. W tym względzie ustawa nie nakłada obowiązków na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, więc organ mógł nimi obciążyć odbiorców usług.

Z kolei § 9 ust. 5 Regulaminu dotyczy sposobu rozliczania odbiorców za usługi dostawy wody i odprowadzania ścieków w okresach przejściowych, a więc w przypadku zmiany taryf. W takiej sytuacji Regulamin odwołuje się do szacowania zużycia wody i odprowadzanych ścieków na podstawie średniodobowego zużycia pomiędzy odczytami,

proporcjonalnie do liczby dni obowiązywania poprzedniej i nowej taryfy. W związku z tym należność za wodę i ścieki miałyby być naliczana według określonej w ten sposób ilości wody i odprowadzanych ścieków i stawek opłat obowiązujących odpowiednio w poprzedniej i nowej taryfie. Takie rozwiązanie jest jednak sprzeczne z § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. poz. 472). Ten ostatni przepis stanowi przede wszystkim, że rozliczenie ilości świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne usług jest dokonywane na podstawie wskazań wodomierzy lub urządzenia pomiarowego lub na podstawie umowy, przynajmniej raz w roku oraz zawsze przy zmianie cen za wodę lub ścieki, których ilość nie jest ustalana w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Oznacza to, że w każdym przypadku zmiany cen (taryf) należy dokonać odczytu i na tej podstawie dokonać rozliczenia. Kwestie techniczne takiego odczytu pozostają poza zakresem regulacji ustawowej, jednak w praktyce może temu służyć np. zobowiązanie odbiorców do podania stanu przyrządów pomiarowych.

Odnosząc się do § 10 ust. 6 Regulaminu Sąd uznał, że nie realizuje on prawidłowo delegacji z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, gdyż zamiast samodzielnie określić warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, odsyła w tym względzie do planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych zawartego w „Wieloletniej prognozie finansowej” publikowanej w biuletynie informacji publicznej Urzędu Miasta Józefów. Tymczasem ustawa nie stwarza możliwości dalszej delegacji w tym przedmiocie wskazując, że kwestia ta ma być określona w samym regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Art. 8 ustawy wskazuje przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne i związane z tym obowiązki. Tożsame zagadnienia zostały zawarte w § 16 Regulaminu. Okoliczność ta wskazuje na zbędne powtórzenie regulacji ustawowej, co nie powinno mieć miejsca.

Wreszcie §§ 24, 25 i 26 Regulaminu są powtórzeniem odpowiednio §§ 4, 3 i 2 samej uchwały. Z jednej strony zabieg taki jest zbędny z uwagi na zasady techniki prawodawczej, gdyż jako załącznik do zasadniczej uchwały nie może on regulować kwestii związanych z jej wykonaniem, wejściem w życie i utratą mocy innej uchwały. Z

drugiej zaś strony kwestionowane przepisy Regulaminu stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż zgodnie z art. 19 ust. 5 ma on określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, a nie dotyczą one tych zagadnień.

W ocenie Sądu zasadne były zatem zarzuty względem przedstawionych wyżej § 6 ust. 4 (ale tylko w odniesieniu do wodomierza głównego), § 9 ust. 5, § 10 ust. 6, § 16, § 24, § 24 i § 25.

Z uwagi powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanej części, o czym Sąd orzekł w punkcie 1. sentencji.

W tym miejscu zwrócić uwagę należy na fakt, że określając zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków ustawodawca posłużył się zwrotem „w tym”, co oznacza, że art. 19 ust. 5 ustawy zawiera jedynie egzemplifikację, a nie zamknięty katalog praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Natomiast § 3 ust. 3 Regulaminu wskazuje jedynie, że plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zawarty jest w opracowanej przez Urząd Miasta Józefowa „Wieloletniej prognozie finansowej”. Tym samym zawiera on tylko swego rodzaju informację, nie nakładając na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne lub odbiorców usług żadnych obowiązków, ani nie stanowi dla nich źródła jakichkolwiek uprawnień. Trudno więc uznać, że w tym zakresie Regulamin jest sprzeczny z delegacją ustawową.

W ocenie Sądu, zarzut skargi w powyższej mierze był chybiony.

Niezasadny jest także zarzut dotyczący § 6 pkt 4 Regulaminu w odniesieniu do prawidłowego utrzymania i zabezpieczenia pomieszczenia lub studni wodomierzowej przewidzianych do lokalizacji wodomierza głównego, pozostałych wodomierzy oraz urządzeń pomiarowych, a także zapewnienia łatwego dostępu do tych przyrządów, co zostało już wyżej wyjaśnione.

W związku z powyższym, skarga w pozostałej części podlegała oddaleniu, o czym orzeczono w punkcie 2. Wyroku na podstawie art. 151 ppsa.

O kosztach postępowania w punkcie 3. sentencji Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 ppsa. Koszty te stanowi wynagrodzenie pełnomocnika procesowego skarżącego (pełnomocnictwo – k. 6) w wysokości 480 zł – ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22

października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Dębska
Referent