



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

| | | |
|----------------|------------|---------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA | - Arkadiusz Tomczak |
| Sędzia WSA | | - Andrzej Kania |
| Sędzia WSA | | - Bożena Zwolenik (spr.) |
| Protokolant | | - sekr. sąd. Justyna Gadzialska |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **21 sierpnia 2019 r.**

sprawy ze skarg **Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim i Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miejskiej w Zakroczymiu**

z dnia **19 lutego 2019 r.**, nr **IV/33/2019**

w przedmiocie **ustalenia stawek za odbiór ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu w przypadku wykonywania usługi na rzecz podmiotów niebędących odbiorcą usług w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków**

- 1) **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- 2) **zasądza od Rady Miejskiej w Zakroczymiu na rzecz Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;**
- 3) **zasądza od Rady Miejskiej w Zakroczymiu na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodą właściwego organu
elżbieta bogdan

UZASADNIENIE

Uchwałą z 19 lutego 2019 r. nr IV/33/2019, Rada Miejska w Zakroczymiu ustaliła stawki za odbiór ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu w przypadku wykonywania usługi na rzecz podmiotów niebędących odbiorcą usług w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Skargę na uchwałę wniósł Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim zarzucając naruszenie:

- 1) art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18 ust. 1 i art. 26 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994), dalej: „u.s.g.”, poprzez naruszenie kompetencji organów samorządu terytorialnego i wydanie uchwały przez Radę z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego gminy,
- 2) art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 369), poprzez nadużycie pozycji dominującej Zakładu Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu na skutek narzucania nadmiernie wygórowanych cen i uciążliwych warunków umowy Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim, przynoszących nieuzasadnioną korzyść Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu.

W skardze wskazano, że Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu (dalej: „ZGK”) zawarł 1 lutego 2016 r. z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim umowę na hurtowe odprowadzanie ścieków. Umowa ta określiła, m.in. wysokość opłat za hurtowe odprowadzanie ścieków z terenu Modlina Twierdzy do Oczyszczalni w Zakroczymiu w wysokości: 4,72 zł (w dacie podpisania umowy) za 1 m³ netto oraz opłatę abonamentową w wysokości 3 zł netto. Według umowy, zmiana powyższej ceny miała następować w oparciu o cenę 1 m³ ścieków, określoną w Taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dla I grupy odbiorców.

Następnie, 2 lutego 2019 r. Zakład Wodociągów i Kanalizacji został poinformowany o podjęciu przez Radę Miejską w Zakroczymiu uchwały z 19 lutego 2019 r. zmieniającej stawki za odbiór ścieków socjalno-bytowych pochodzących spoza terenu gminy Zakroczym przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu od właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli budynków

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

wielolokalowych, spółdzielni mieszkaniowych, związków wyznaniowych, jednostek sfery budżetowej, służby zdrowia, szkolnictwa i innych, którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych, dostarczanych siecią kanalizacyjną. Wysokość stawki ustalono na 7,48 zł za m³ netto.

Zakład Wodociągów i Kanalizacji zarzucił, że uchwalona zmiana aktualnej ceny 1 m³ odbioru ścieków z 5,48 zł netto za m³ na 7,48 zł netto za 1 m³ stanowi podwyżkę o około 40%, podczas gdy nie przedstawiono kalkulacji uzasadniającej zmianę ceny. Ponadto wskazano, że strony łączy umowa cywilnoprawna, zatem ceny za hurtowy odbiór ścieków winny być ustalane w ramach swobody umów określonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zatem zaskarżona uchwała określając wysokość cen za odbiór ścieków pozbawia organy wykonawcze gminy możliwości ustalenia cen w oparciu o poszanowanie woli stron, tryb negocjacyjny i zasady rynkowe jak również narzuca ceny innym podmiotom.

W ocenie Zakładu Wodociągów i Kanalizacji skoro strony łączy umowa cywilnoprawna podpisana przez Kierownika ZGK, działającego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Gminy, to tylko organy wykonawcze gminy są uprawnione do udziału w procesie kształtowania istotnych elementów tej umowy w ramach swobody umów określonej w art. 353¹ K.c. Natomiast Rada Gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej (wójta, burmistrza), ponieważ burzy to zagwarantowany konstytucyjny podział kompetencji. Tymczasem Rada, przekraczając swoje kompetencje stanowiące i wykorzystując pozycję ZGK w Zakroczymiu jako monopolisty na lokalnym rynku, narzuciła stawki dla podmiotów nie będących odbiorcami usług w rozumieniu przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w wysokości nadmiernie wygórowanej i nie mającej żadnego potwierdzenia w kalkulacji rzeczywistych kosztów.

Zwrócono również uwagę, że 29 czerwca 2018 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie wydał decyzję zatwierdzającą Taryfę zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Zakroczym. Dla I grupy odbiorców cena usług odprowadzania ścieków wynosi 5,48 zł i jest niezmienna przez okres 36 miesięcy. Przedmiotowa decyzja została wydana w oparciu o wniosek przygotowany przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu, do którego została załączona szczegółowa kalkulacja cen i stawek opłat. Natomiast w uchwale z 19 lutego 2019 r. cena za odbiór ścieków wynosi 7,48 zł, nie

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

przedstawiono natomiast żadnego wyliczenia uzasadniającego podwyżkę. Podsumowując zauważono, że zaskarżona uchwała wykracza poza zakres spraw przeznaczonych dla Rady ograniczając tym samym kompetencje organów wykonawczych i narzuca niekorzystne warunki umowy uniemożliwiając wypracowanie porozumienia w drodze negocjacji.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że podstawą prawną podjęcia uchwały jest art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712), dalej: „u.g.k.”, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wobec powyższego zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z kompetencjami Rady Miejskiej i nie narusza art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zaznaczono, że Wojewoda Mazowiecki w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 91 u.s.g., nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu. Natomiast stawki opłat przyjęte uchwałą z 19 lutego 2019 r. zostały rzetelnie skalkulowane w oparciu o aktualne ceny, koszty oraz wydatki inwestycyjne ZGK.

Mając na uwadze powyższe organ wniósł o oddalenie skargi.

Skargę na uchwałę z 19 lutego 2019 r. wniósł również Wojewoda Mazowiecki. Sprawa zainicjowana skargą Wojewody została zarejestrowana pod sygnaturą V SA/Wa 1169/19. W skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 1 pkt 5 i 6, zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Wojewoda wskazał, że ścieki socjalno-bytowe pochodzące spoza terenu gminy Zakroczym od właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli budynków wielolokalowych, spółdzielni mieszkaniowych, związków wyznaniowych, jednostek sfery budżetowej, służby zdrowia, szkolnictwa i innych którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych (pkt 5 uchwały) oraz pochodzące spoza terenu gminy Zakroczym od zakładów prowadzących działalność gospodarczą w tym produkcyjną lub usługową (pkt 6 uchwały) dostarczane są siecią kanalizacyjną, na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Jednocześnie zauważono, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152), dalej: „ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”, odbiorcą usług jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Wobec powyższego Wojewoda podkreślił, że odbiorcy wskazani w § 1 pkt 5 i 6 uchwały są odbiorcami w rozumieniu ww. ustawy, a zatem wprowadzenie przez Radę Miejską w Zakroczymiu regulacji zawartych w § 1 pkt 5 i 6 uchwały jest sprzeczne z prawem.

Ponadto zwrócono uwagę, że przepis art. 4 u.g.k. może być stosowany tylko w sytuacji, w której wskazane w art. 4 ust. 1 u.g.k. kwestie nie są uregulowane w odmienny sposób w innych aktach normatywnych lub gdy nie reguluje ich inny przepis szczególny. Przede wszystkim dotyczy to ustalenia opłat za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków (określone w taryfach) ustalanej w oparciu o przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Nadto, przepis art. 4 u.g.k. odnosi się do opłat, które stanowią cenę za usługę świadczoną przez jednostkę samorządu terytorialnego czy za korzystanie z urządzeń będących własnością tej jednostki i tym samym dotyczy opłaty za zaangażowanie środków gminy w dane urządzenie czy też usługę. Dalej zaznaczono, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie obejmuje tych cen i opłat, które wynikają z odrębnych przepisów.

W odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego wyjaśniono, że stawki opłat za odbiór ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu, regulowane zaskarżoną uchwałą, nie podlegają przepisom ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a w konsekwencji opłaty te nie są elementem zatwierdzonej taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zakroczym przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Uchwała ta dotyczy bowiem odprowadzania ścieków z nieruchomości, które nie są podłączone bezpośrednio do gminnej sieci wodociągowej, lecz do urządzeń kanalizacyjnych podmiotu, który zawiera umowę dotyczącą odprowadzania ścieków i który nie posiada tytułu prawnego ani też nie korzysta z nieruchomości, z których odprowadzane są ścieki.

Podsumowując wskazano, że jednostka samorządu terytorialnego nie może pozbawić się wpływu na kształtowanie cen i opłat za usługi komunalne, a twierdzenie, że zaskarżona uchwała została podjęta niezgodnie z kompetencjami Rady Miejskiej w Zakroczymiu, nie znajduje uzasadnienia.

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

Na rozprawie, która odbyła się 21 sierpnia 2019 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a. – postanowił połączyć sprawy o sygn. V SA/Wa 655/19 oraz V SA/Wa 1169/19 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia oraz prowadzić je pod wspólną sygnaturą V SA/Wa 655/19.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skargi są zasadne.

Jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827 ze zm), zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Z treści przepisów u.s.g. można wywieść, iż podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g. Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

2003 r. sygn. akt P 9/02). W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13 NSA stwierdził, że "Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że zarzuty wniesionych skarg są zasadne, bowiem uchwała narusza prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem jej nieważności.

Jak wynika z treści § 1 uchwały w przypadku wykonywania przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu usługi na rzecz podmiotów niebędących odbiorcą usług w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustala się cenę jednostkową określoną w pkt od 1 do 6.

W uzasadnieniu uchwały przytoczono jednostki redakcyjne aktów prawnych stanowiących podstawę prawną wydania uchwały natomiast całkowicie pominięto uzasadnienie dotyczące wprowadzenia nowych cen odbioru ścieków dla określonych uchwałą odbiorców. Nie wskazano żadnych okoliczności uzasadniających znaczący wzrost cen odbioru ścieków i sposobu ich ustalenia. Jednocześnie, jak podnosi Skarżący, m.in. uchwalona zmiana ceny 1 m³ odbioru ścieków z 5,48 zł netto na 7,48 zł netto stanowi podwyżkę o około 40% dla ZWiK.

Zdaniem Sądu pominięcie w treści uzasadnienia uchwały podstawowych informacji, które zadecydowały o wysokości nowych cen odbioru ścieków świadczy o wypełnieniu dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. z naruszeniem prawa i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać obowiązujących regulacji prawnych w zakresie stanowienia prawa.

Natomiast taki sposób stanowienia przepisów jest sprzeczny z § 131 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w myśl którego do projektu rozporządzenia (odpowiednio: uchwały) dołącza się uzasadnienie.

Ze wskazanych wyżej względów zaskarżona uchwała w całości narusza prawo, a uchybienie tego rodzaju nie może być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

Sąd wskazuje również, że na podstawie przepisów ww. ustawy odbiorcą usług jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym (art. 2 pkt 3 ustawy).

Natomiast w zaskarżonym przez Wojewodę Mazowieckiego § 1 pkt 5 i 6 uchwały Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że w przypadku wykonywania przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu usługi na rzecz podmiotów niebędących odbiorcą usług w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 i 1629) ustala się cenę jednostkową: (...)

„5) za odbiór ścieków socjalno-bytowych pochodzących spoza terenu gminy Zakroczym od właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli budynków wielolokalowych, spółdzielni mieszkaniowych, związków wyznaniowych, jednostek sfery budżetowej, służby zdrowia, szkolnictwa i innych którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych, dostarczanych siecią kanalizacyjną w wys. - 7,48 zł za m³;

6) za odbiór ścieków przemysłowych pochodzących spoza terenu gminy Zakroczym od zakładów prowadzących działalność gospodarczą w tym produkcyjną lub usługową dostarczanych siecią kanalizacyjną w wys. 8,37 zł za m³.”

Jednocześnie Rada wskazała (w § 2 uchwały), że stawki są wyrażone w kwotach netto.

Sąd stoi na stanowisku, że wprowadzenie przez Radę Miejską w Zakroczymiu wskazanej regulacji jest sprzeczne z prawem. Zaskarżona uchwała w § 1 pkt 5 i 6 pozostaje w sprzeczności z prawem, z uwagi na objęcie opłatami komunalnymi stawek za odbiór ścieków, które winny być elementem taryfy.

Regulacja zawarta w § 1 pkt 5 i 6 uchwały pozwala na stwierdzenie, że skoro ścieki socjalno-bytowe pochodzące spoza terenu gminy Zakroczym od właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli budynków wielolokalowych, spółdzielni mieszkaniowych, związków wyznaniowych, jednostek sfery budżetowej, służby zdrowia, szkolnictwa i innych którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych (pkt 5) oraz pochodzące spoza terenu gminy Zakroczym od zakładów prowadzących działalność gospodarczą w tym produkcyjną lub usługową (pkt 6) dostarczane są siecią kanalizacyjną, to należy

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

przyjąć, że wskazani odbiorcy są odbiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W realiach sprawy Wojewoda po dokonaniu analizy uchwały (pismem z dnia 12 marca 2019 r. znak: WNP-I.4131.46.2019.MW) zawiadomił Radę Miejską w Zakroczymiu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wnosząc jednocześnie o wyjaśnienia kwestii objęcia opłatami komunalnymi stawek za odbiór ścieków, które winny być elementem taryfy.

W odpowiedzi na pismo Wojewody Przewodniczący Rady Miejskiej w Zakroczymiu pismem z dnia 18 marca 2019 r. (znak: W0u.0004.14.2019) wyjaśnił, iż stawki opłat za odbiór ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu (zwany dalej ZGK) w przypadku wykonywania usługi na rzecz podmiotów niebędących odbiorcą usług w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie są regulowane przepisami tej ustawy wskazując, iż opłaty te nie są elementem zatwierdzonej taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Zakroczym przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Jak wynika z treści pisma z dnia 18 marca 2019 r. stanowisko Rady zostało potwierdzone konsultacjami z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Przewodniczący Rady zaznaczył także, że brak regulacji opłat (określonych w uchwale) przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie przesądza o braku możliwości zatwierdzenia tych opłat w ramach działania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Przewodniczącego Rady takie działanie winno być potraktowane jako przedmiot działalności Rady Miejskiej w Zakroczymiu, jak również może stanowić element prowadzonej gospodarki komunalnej, powołując się przy tym na art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z przywołanym przepisem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2019 r. znak: WOU.00004.14.2019, stanowiącym uzupełnienie wyjaśnień z dnia 18 marca 2019 r., Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Zakroczymiu wyjaśnił, iż konieczność podjęcia przedmiotowej uchwały określającej stawki, których nie objęła decyzja z dnia 29 czerwca 2018 r. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (znak: WA.RET.070.1.87.3.2018)

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

zatwierdzającą taryfę dotyczącą zbiorowego dostarczania wody oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Zakroczym. Wyżej wskazana decyzja nie obejmowała bowiem podmiotów niebędących odbiorcami usług w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Z wyjaśnień wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Zakroczymiu wynika, że projekt uchwały określający stawki dla wszystkich odbiorców został przedłożony do zaopiniowania Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej w Warszawie. W ocenie Dyrektora RZGW stawki dla podmiotów niebędących odbiorcami usług w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków nie podlegają zaopiniowaniu, w związku z czym wydał decyzję zatwierdzającą tylko taryfy dla odbiorców objętych tą ustawą.

Zdaniem Sądu zasadnie Wojewoda uznał stanowisko Rady Miejskiej w Zakroczymiu za wadliwe.

Zgodnie z wprowadzoną przez ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków definicją, odbiorcą usług jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym (art. 2 pkt 3 ustawy). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że korzystanie z usług wodociągowo-kanalizacyjnych, o których mowa w ustawie jest możliwe jedynie w przypadku podłączenia odbiorcy usług do sieci kanalizacyjnej. Według definicji ustawowej siecią ustawodawca określa przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 2 pkt 7 ustawy).

Nadto, zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 ustawy dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W przedmiotowej sprawie realizacja usług, o których wyżej mowa odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Zakładem Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu a odbiorcami usług. W ustępie 2 przywołanego wyżej artykułu ustawodawca wskazał, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

Skoro zatem świadczenie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli budynków wielolokalowych, spółdzielni mieszkaniowych, związków wyznaniowych, jednostek sfery budżetowej, służby zdrowia, szkolnictwa i innych którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych oraz zakładów prowadzących działalność gospodarczą w tym produkcyjną lub usługową odbywa się w oparciu o zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (rozdział 2 ustawy), to odbiorcy wskazani przez Radę w § 1 pkt 5 i 6 uchwały są odbiorcami w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Decyzją nr WA.RET.070.1.87.3.2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie zatwierdził taryfę dotyczącą zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie gminy Zakroczym, zawartą we wniosku z dnia 12 marca 2018 r. W części dotyczącej wskazania taryfowych grup odbiorców usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków do grupy 1 (dostawcy ścieków socjalno - bytowych) przyporządkowano właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnoty mieszkaniowe, właścicieli budynków wielolokalowych, spółdzielnie mieszkaniowe, związki wyznaniowe, jednostki sfery budżetowej, służbę zdrowia, szkolnictwo i innych, którzy pobierają wodę w celu wykorzystania do celów bytowych i socjalno-bytowych. Do grupy 2 natomiast (dostawcy ścieków przemysłowych wprowadzonych do kanalizacji, pochodzącej z działalności gospodarczej) przyporządkowano zakłady prowadzące działalność gospodarczą, w tym produkcyjną lub usługową.

Z treści § 1 pkt 5 i 6 zaskarżonej uchwały wynika wprost, że odprowadzenie ścieków następuje za pomocą sieci kanalizacyjnej i jest realizowane przy pomocy urządzenia kanalizacyjnego, tj. odcinka przewodu, który łączy wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, przy czym połączenie to winno się znaleźć za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej.

Zasadnie zatem Wojewoda przyjął, że skoro Rada Miejska w Zakroczymiu wskazała, że odprowadzanie ścieków odbywa się za pomocą sieci kanalizacyjnej to niewątpliwie wewnątrzna instalacja kanalizacyjna w nieruchomości odbiorcy usług jest podłączona do sieci kanalizacyjnej. Stwierdzić zatem należy, że tak sformułowane zapisy uchwały sugerują, że skoro instalacje usytuowane w nieruchomości odbiorcy usług, o których mowa w § 1 pkt 5 i 6 uchwały, są połączone z siecią kanalizacyjną, to

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

należy przyjąć, że odbiorcy wskazani w § 1 pkt 5 i 6 uchwały są odbiorcami w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zaznaczyć również należy, że art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi potwierdzenie generalnej zasady, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są organami uprawnionymi do podejmowania decyzji dotyczących wyboru zarówno sposobu, jak i formy prowadzenia gospodarki komunalnej, a także ustalania wysokości cen i opłat lub wskazywania sposobu ich ustalania. Uprawnienia te, mimo że są ze sobą powiązane funkcjonalnie, stanowią dwa różne uprawnienia o charakterze normatywnym.

Przepis ten stanowi normę ogólną, którą należy interpretować łącznie z innymi przepisami ustawy o gospodarce komunalnej oraz przepisami szczególnymi (stąd w treści przepisu sformułowanie: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (...)").

Przywołany przepis art. 4 może być stosowany jedynie w sytuacji, w której wskazane w art. 4 ust. 1 u.g.k. kwestie nie są uregulowane w odmienny sposób w innych aktach normatywnych lub gdy nie reguluje ich inny przepis szczególny. Przede wszystkim dotyczy to ustalenia opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (określone w taryfach) ustalanej w oparciu o przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W przedmiotowej sprawie przepisy tej ustawy należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej.

W art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. ustawodawca określił, że ceny i opłaty, które mogą być ustalane za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pojęcie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej należy interpretować zgodnie z treścią art. 1 jako te zadania własne j.s.t., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Należy uznać, że usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej są usługi powszechnie dostępne, tj. mające charakter niewykluczalny bądź gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa, zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany potrzeby ludności (potrzeby o charakterze użyteczności publicznej). Jedynie w zakresie tego rodzaju usług organ stanowiący j.s.t. będzie uprawniony do ustalania cen lub opłat za te usługi. Uprawnienie powyższe nie będzie przysługiwało w sytuacji, gdy usługa nie będzie wykonywana przez podmiot realizujący gospodarkę komunalną w znaczeniu normatywnym.

Sygn. akt VSA/Wa 655/19

Nadto przepis art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej odnosi się do opłat, które stanowią cenę za usługę świadczoną przez jednostkę samorządu terytorialnego czy za korzystanie z urządzeń będących własnością tej jednostki, i tym samym dotyczy opłaty za zaangażowanie środków gminy w dane urządzenie czy też usługę. Zaznaczyć trzeba, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 nie obejmuje tych cen i opłat, które wynikają z odrębnych przepisów.

Jednostka samorządu terytorialnego może określać ceny usług, których realizacja została powierzona w trybie art. 3 i art. 4 u.g.k. W sytuacji, w której świadczenie usług przez spółkę niebędącą podmiotem zależnym od danej jednostki samorządu terytorialnego, wówczas radzie nie przysługiwałoby uprawnienie wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Zgodnie z treścią akceptowanego przez skład obecnie rozstrzygający uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 226/11: art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej zawiera jedynie podstawę prawną do ustalenia cen za wodę z wodociągu gminnego (odpowiednio cen za odbiór ścieków do kanalizacji gminnej), nie można w żadnym względzie uznać tego przepisu za podstawę prawną nałożenia w drodze uchwały organu gminy obowiązku ponoszenia opłat za możliwość korzystania z urządzeń wodociągowych (kanalizacyjnych) lub opłat za podłączenie do tych urządzeń".

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Nowym Dworze Mazowieckim należy stwierdzić, że kontrola sądu administracyjnego w rozpoznawanej sprawie ogranicza się do badania legalności (zgodności z prawem) podjętej uchwały, a zatem nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w uchwale rozstrzygnięć.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginalnej właściwej kopii

Za: [Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]