

II OSK 2119/19, Obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej w przypadku budowy urządzeń z własnych środków. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2982160

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 kwietnia 2020 r.

II OSK 2119/19

Obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej w przypadku budowy urządzeń z własnych środków.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Brak jest podstaw, żeby rada gminy w uchwalanym regulaminie nałożyła na osoby, które budują z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Urządzenia takie powinny tylko odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (art. 31 ust. 2 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny.

Sędziowie: NSA Jerzy Stelmasiak (spr.), del. WSA Mirosław Gdesz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gliwicach od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Gl 799/18 w sprawie ze skargi

Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Tarnowskich Górach na uchwałę Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 7 września 2007 r. nr XII/77/07 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy uchyla pkt 2 wyroku i stwierdza nieważność § 28 ust. 3 i § 36 uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r. nr XII/77/07.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z 28 stycznia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnowskich Górach stwierdził nieważność § 19 ust. 1 i ust. 2, § 19 ust. 4f, jak i § 23 ust. 1 w części "oraz instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych" uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r. w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy (pkt 1 wyroku). W pozostałym zakresie Sąd I instancji oddalił skargę (pkt 2 wyroku).

W uzasadnieniu prawnym zaskarżonego wyroku Sąd I instancji wyjaśnił, że przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r., więc kontrola musi się odnosić do kwestii jej zgodności z przepisem zawierającym delegację ustawową, tj. art. 19 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328, dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę), w wersji obowiązującej w tej dacie. Późniejsze nowelizacje tej ustawy spowodowały nie tylko zmiany w zakresie numeracji poszczególnych jednostek redakcyjnych, ale także w treści samej delegacji ustawowej (obecnie art. 19 ust. 4 ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

W pierwszej kolejności Sąd I instancji przedstawił powody, które uzasadniały stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części.

Ponadto oddalając skargę w pozostałej części Sąd I instancji wyjaśnił, że § 28 ust. 3 Regulaminu stanowi, że "Jeżeli warunki techniczne obejmowały również konieczność wybudowania przez przyszłego Odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych pod warunkiem przystąpienia do odbioru przyłącza jest równoczesny odbiór tych urządzeń". Brak jest w ustawie upoważnienia dla rady gminy do nałożenia na odbiorcę, który buduje na własny koszt urządzenia, obowiązku uzyskania warunków technicznych. Wobec tego nie jest także możliwe, żeby takie warunki techniczne przewidywały obowiązek odbioru wykonanych na własny koszt urządzeń.

Sąd I instancji wyjaśnił, że nie podziela zarzutu Prokuratora w zakresie sprzeczności z prawem § 36 Regulaminu. Przepis ten stanowi, że "zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Gminą i Przedsiębiorstwem; umowa określa m.in. punkty poboru wody, składanie, w terminach wynikających z umowy, informacji o ilości wody pobranej na cele przeciwpożarowe z poszczególnych punktów poboru wody."

Treść § 36 Regulaminu wymaga skonfrontowania z art. 19 ust. 2 pkt 9 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz art. 22 cytowanej ustawy. Pierwszy z tych przepisów, wyznaczający treść delegacji ustawowej, wskazuje, że regulamin powinien określać warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Natomiast zgodnie z art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę "Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za:

1) wodę pobraną z publicznych studni i źródeł ulicznych;
2) wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe;
3) wodę zużytą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych." W ocenie Sądu I instancji, brak jest podstaw do przyjęcia, że treść umowy, przewidzianej w Regulaminie, nie mieści się w dyspozycji art.

19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe nie wymaga zawarcia umowy pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Natomiast nie ma przeszkód, żeby, uregulować w drodze umowy kwestie związane z określeniem punktów poboru wody do tych celów oraz przekazywania informacji o ilości pobranej na te cele wody z poszczególnych punktów poboru. Informacje te służą do przygotowania rozliczenia, o którym stanowi art. 22 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wobec tego analiza § 36 Regulaminu, zwłaszcza w kontekście art. 19 ust. 2 pkt 9 oraz art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, może uzasadniać wniosek, że nie chodzi tu o zawarcie umowy w celu dostaw wody na cele przeciwpożarowe, ale określenie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prokurator Okręgowy w Gliwicach, zaskarżając wyrok w części, w której skarga została oddalona, tj. w zakresie § 28 ust. 3 i § 36 uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r., nr XII/77/07, W pierwszej kolejności Prokurator zarzucił naruszenie przepisów postępowania.

Po pierwsze, zastosowanie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - dalej: p.p.s.a.), przez oddalenie skargi w zakresie zaskarżonego § 36 uchwały. Prokurator wskazał, że Rada Miejska w Miasteczku Śląskim bezprawnie uzależniła dostarczenie wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy pomiędzy Gminą i Przedsiębiorstwem, z naruszeniem art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. W ocenie Prokuratora, Rada Miejska w Miasteczku Śląskim nie została do tego upoważniona przez przepis prawa, co powinno doprowadzić Sąd do zastosowania art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z 7 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. - dalej: u.s.g.).

Po drugie, niewłaściwe zastosowanie art. 151 p.p.s.a., przez oddalenie skargi w zakresie zaskarżonego § 28 ust. 3 uchwały. W ocenie Prokuratora, Rada Miejska w Miasteczku Śląskim zastrzegła, aby warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej przewidywały obowiązek odbioru wykonanych na własny koszt urządzeń, w sytuacji, gdy odbiorca, który buduje na własny koszt urządzenia nie jest zobowiązany do uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Stanowiło to naruszenie art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 4, 5 i 6, art. 15 ust. 4 i art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Rada Miejska w Miasteczku Śląskim nie została do tego upoważniona przez przepis prawa, co powinno doprowadzić Sąd do zastosowania art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g.

Ponadto Prokurator zarzucił naruszenie prawa materialnego.

Po pierwsze, błędną wykładnię art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Polegało to na przyjęciu, że

upoważnienie ustawowe dopuszcza uzależnienie w uchwale dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe od zawarcia umowy pomiędzy Gminą i Przedsiębiorstwem. W ocenie Prokuratora, rada gminy nie została upoważniona do przyjęcia w regulaminie tego rodzaju warunku dostarczenia wody na wskazany cel, które jest obowiązkiem ustawowym, niezależnym od umowy.

Po drugie, art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4, 5 i 6 oraz w związku z art. 15 ust. 4 i 31 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Polegało to na przyjęciu, że upoważnienie ustawowe dopuszcza zamieszczenie w uchwale zastrzeżenia, żeby warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej przewidywały obowiązek odbioru wykonanych na własny koszt urządzeń. W ocenie Prokuratora, gdy odbiorca, który buduje na własny koszt urządzenia nie jest zobowiązany do uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Prokurator wniósł o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 28 stycznia 2019 r. w zaskarżonej części i stwierdzenie nieważności § 28 ust. 3 i § 36 uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W świetle art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej. Zarzuty skargi kasacyjnej w tej sprawie dotyczą dwóch kwestii odpowiadających dwóm kwestionowanym przez Prokuratora regulacjom uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r. w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy tj. § 28 ust. 3, jak i § 36 uchwały. W obu przypadkach Prokurator sformułował w tym zakresie zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego, jak i prawa procesowego.

Po pierwsze, Prokurator zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 151 p.p.s.a., przez oddalenie skargi w zakresie zaskarżonego § 28 ust. 3 uchwały. Stanowiło to również naruszenie art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 4, 5 i 6, art. 15 ust. 4 i art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Zarzut ten zasługuje na uwzględnienie. Jak już wyżej wskazano, w

uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, Sąd I instancji wyjaśnił, że § 28 ust. 3 uchwały stanowi, że "Jeżeli warunki techniczne obejmowały również konieczność wybudowania przez przyszłego Odbiorcę ze środków własnych urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych pod warunkiem przystąpienia do odbioru przyłącza jest równoczesny odbiór tych urządzeń". Brak jest w ustawie upoważnienia dla rady gminy do nałożenia na odbiorcę, który buduje na własny koszt urządzenia, obowiązku uzyskania warunków technicznych. Wobec tego nie jest także możliwe, żeby takie warunki techniczne przewidywały obowiązek odbioru wykonanych na własny koszt urządzeń. Pomimo tego, sentencja zaskarżonego wyroku nie zawiera rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 28 ust. 3 uchwały, co oznacza sprzeczność między sentencją a uzasadnieniem rozstrzygnięcia Sądu I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny podziela przy tym stanowisko Prokuratora wyrażone w tym zakresie w skardze kasacyjnej, które jest zbieżne ze stanowiskiem Sądu I instancji wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym § 28 ust. 3 uchwały jest sprzeczny z art. 31 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w tej części. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest bowiem zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 cyt. ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Brak jest podstaw, żeby rada gminy w uchwalanym regulaminie nałożyła na osoby, które budują z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Urządzenia takie powinny tylko odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (art. 31 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Po drugie, Prokurator zarzucił naruszenie art. 151 p.p.s.a., przez oddalenie skargi w zakresie § 36 uchwały. W ujęciu materialnym stanowiło to naruszenie art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Zarzut ten również zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z § 36 uchwały, zapewnienie dostawy wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawieranej pomiędzy Gminą a Przedsiębiorstwem. Umowa określa między innymi punkty poboru wody oraz składanie, w terminach wynikających z umowy, informacji o ilości wody pobranej na cele przeciwpożarowe z poszczególnych punktów poboru wody. W ocenie Sądu I instancji, nie ma przeszkód, żeby uregulować w drodze umowy kwestie związane z określeniem punktów poboru wody do tych celów oraz przekazywania informacji o ilości pobranej na te cele wody z poszczególnych punktów poboru. Informacje te służą do przygotowania rozliczenia, o którym stanowi art. 22 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wobec tego analiza § 36 Regulaminu, może uzasadniać wniosek, że nie chodzi tu o zawarcie umowy w celu dostaw wody na cele przeciwpożarowe, ale określenie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Stanowisko to nie jest prawidłowe, ponieważ stanowi jedną z możliwych interpretacji § 36 uchwały. Niewątpliwie z § 36 uchwały wynika wprost, że zapewnienie wody na cele przeciwpożarowe nastąpi na podstawie umowy, pomimo, że kwestia ta powinna zostać uregulowana bezpośrednio w regulaminie, co wynika jednoznacznie z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Sąd I instancji domniemuje, że umowa, o której

stanowi § 36 uchwały obejmie jedynie niektóre, prawnie dozwolone kwestie związane z zapewnieniem wody na cele przeciwpożarowe. Tego rodzaju domniemanie nie jest jednak dozwolone w akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy, który musi być aktem przejrzystym i jednoznacznym, a przede wszystkim zgodnym z upoważnieniem ustawowym, na podstawie którego jest wydawany. Natomiast § 36 uchwały przewiduje regulacje związane z zapewnieniem wody na cele przeciwpożarowe w umowie zawieranej między gminą a przedsiębiorstwem wodociągowym, posługując się przy tym otwartym katalogiem i przykładowym wyliczeniem kwestii regulowanych tą umową. Wbrew zatem stanowisku Sądu I instancji, § 36 uchwały jest sprzeczny z art. 19 ust. 2 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

Po trzecie, uwzględnienie wskazanych wyżej zarzutów oznacza, że Sąd I instancji oddalając skargę w punkcie 2 zaskarżonego wyroku nieprawidłowo zastosował art. 151 p.p.s.a., zamiast zastosować art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie 1 oraz w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze i uznając, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił pkt 2 zaskarżonego wyroku i w tym zakresie stwierdził nieważność § 28 ust. 3 i § 36 uchwały Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z 7 września 2007 r. w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Z tych względów i na podstawie art. 188 w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz w związku z art. 182 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.