

**UCHWAŁA NR .../.../2019  
RADY GMINY PERZÓW  
z dnia 25 lipca 2019 r.**

**w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 9825).**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; ze zmianami) uchwała się, co następuje :

**§ 1.** Uznać za zasadną skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 9825).

**§ 2.** Przekazać Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 9825) wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Perzów.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

RADCA PRAWNY  
Zdzisław Mędel

**UZASADNIENIE**  
**do uchwały Nr .../.../2019**  
**Rady Gminy Perzów**  
**z dnia 25 lipca 2019 r.**

**w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 9825).**

W dniu 27 czerwca 2019 r. wpłynęła do Urzędu Gminy w Perzowie, skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skarga Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr II/6/2018 Rady Gminy Perzów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów.

Skargę złożono wobec bezskutecznego upływu 30 dniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy sprzecznej z prawem. Zgodnie bowiem z art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru (tu : Wojewoda) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 90 tej ustawy. Przedmiotową natomiast w sprawie uchwałę Rady Gminy Perzów doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 grudnia 2018 r.

W myśl art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie w/w terminu organ nadzoru - Wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego – co też w niniejszej sprawie miało miejsce.

Wniosek skargi Wojewody dotyczy stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności przepisów § 22 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Perzów – stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rady Gminy Perzów – dalej zwanego „Regulaminem”.

Zawarty w rozdziale VIII Regulaminu – „Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków” przepis § 22 brzmi : „§ 22. *Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Powyższe nie wpływa na zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.*”.

Wojewoda wnosząc o stwierdzenie nieważności w. cyt. § 22 Regulaminu zarzuca w skardze naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.

U. z 2018 r. poz. 1152; ze zm.) – dalej : „uozw”. Przepis ten stanowi delegację ustawową do podjęcia przez radę gminy Regulaminu, natomiast ust. 5 uozw zakreśla zakres regulacji Regulaminu.

Wymieniony przepis Regulaminu - § 22 stanowi w ocenie Wojewody wykroczenie poza ustawową delegację, nadto też pozostaje w sprzeczności z określonymi w ustawie – w art. 8 ust. 1 uozw przesłankami odcięcia wody przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Art. 8 ust. 1 uozw stanowi : *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:*

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;*
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;*
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;*
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.*

Skarżący podkreśla, że ustawodawca nie zawarł dla rad gmin upoważnienia do rozszerzania katalogu przyczyn odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, wskazując m. in. na pogląd zawarty w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 07.02.2018 r.; IV SA/Po 1125/17.

Reasumując, skarżący podkreśla iż każde unormowanie wykraczające poza zakres udzielonego upoważnienia ustawy stanowi naruszenie normy upoważniającej ( art. 19 ust. 1 uozw) jak również określenie w § 22 Regulaminu przyczyn ograniczyć lub wstrzymać świadczenia przez przedsiębiorstwo usług pomimo, iż w ustawie uozp brak jest delegacji do określania w regulaminach takich przyczyn.

Mając na względzie wnikliwą analizę argumentacji skargi, nie sposób się z nią nie zgodzić.

Rada Gminy Perzów, uznając wskazane w skardze naruszenie prawa może jedynie podnieść, iż uchwalenie w ostatecznym kształcie przedmiotowego Regulaminu poprzedzone było procedurą weryfikacji treści jego projektu przez organ regulacyjny – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w tym przypadku – Zarząd Regionalny we Wrocławiu. Organ ten nie zakwestionował regulacji zawartej w § 22 Regulaminu, nie zakwestionował tego zapisu Regulaminu również w ramach nadzoru (w trybie w. cyt. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) Wojewoda. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak w żadnym razie próby podważania zasadności złożonej skargi.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; ze

zmianami) – dalej : „ppsa” stanowi, iż organ, którego działanie (tu: uchwałę) zaskarżono, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Zwrócić trzeba również uwagę, iż w myśl art. 54 § 3 ppsa organ, którego działanie zaskarżono – w tym przypadku jest to Rada Gminy Perzów - może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania; uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.

Przepis ten wedle części doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych uznawany jest za podstawę do tzw. autokorekty własnych aktów – ściślej do stwierdzania przez rady gmin nieważności swoich uchwał w sytuacjach kiedy zostały one zaskarżone do sądów administracyjnych; czynić to mogą rady w terminie 30 dni od momentu wpływu skargi do rady do dnia jej przekazania sądowi. Wyjaśnić należy równocześnie, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym istnieją rozbieżności w zakresie oceny, czy w/w przepis ppsa określający uprawnienie do tzw. autokontroli, może stanowić samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały podjętej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Część sądów podziela w tej kwestii pogląd, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którego uchwałę zaskarżono do sądu administracyjnego, może uwzględnić skargę na taką uchwałę i działając na podstawie art. 54 § 3 ppsa w związku z art. 147 § 1 ppsa stwierdzić jej nieważność. Pogląd przeciwny prowadziłby bowiem do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 ppsa w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa. Tak szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 ppsa nie można natomiast wyprowadzać w drodze wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej [*tak m.in.: wyrok NSA z dnia 18.11.2014 r., sygn. akt II OSK. 2377/14, LEX nr 1657777; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22.09.2015 r., sygn. akt II SA/Gd 474/15, LEX nr 1797459; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.01.2007 r., sygn. akt II SA/Gl 385/06, LEX nr 362987*].

Rada Gminy Perzów w niniejszej sprawie wyraża swój pogląd co do zarzutów skargi i stanowisko skarżącego Wojewody podziela. Niemniej jednak nie przychyła się do powyżej przytoczonych poglądów doktryny i judykatury umożliwiających stwierdzenie przez radę nieważności - w tym przypadku zaskarżonego przepisu § 22 Regulaminu. Rozstrzygnięcie takie sprawiałoby wprawdzie, że Sąd zostaje pozbawiony przedmiotu kontroli, co czyni postępowanie sądowe w niniejszej sprawie bezprzedmiotowym, dając podstawę do jego umorzenia na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa. Zbyt jednak duże wątpliwości pozostają wobec regulacji art. 54 § 3 ppsa ażeby uznać takie rozstrzygnięcie za całkowicie zgodne z prawem.

Mianowicie zważyć należy, iż istotne są argumenty za poglądem, iż rada gminy nie posiada kompetencji do stwierdzenia nieważności swoich własnych uchwał. Kompetencję tą mają bowiem m.in. Wojewoda na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy ppsa. *„Art. 54 § 3 ppsa nie stanowi swego rodzaju metanormy kompetencyjnej, przyznającej prawo radzie gminy do stwierdzania nieważności własnych uchwał”* – jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21.11.2018; II SA/Po 784/18.

Trzeba zaznaczyć też, że możliwość stwierdzenia nieważności w trybie art. 54 § 3 ppsa traktowana jest jako wyjątek wymagający wyraźnej regulacji ustawowej, której w niniejszym przypadku brak. Zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach ustrojowych, nie jest przewidziana instytucja „autonadzoru” przypisana organom stanowiącym samorządu terytorialnego. *[Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 13.07.2016 r. sygn. akt II SA/Go 405/16, jak również WSA w Poznaniu w w/w wyroku z dnia 21.11.2018; II SA/Po 784/18].*

Nadto wymienione orzeczenia sądów zwracają uwagę, że w przypadku wniesienia skargi przez organ nadzoru na uchwałę rady gminy instytucja autokontroli, określona w art. 54 § 3 ppsa, nie może spełnić swojej podstawowej funkcji, tj. uwzględnienia skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy przez organ działający w zakresie swojej właściwości. Nie występuje tu bowiem organ, który w ramach czynności autokontrolnych może zweryfikować własne działanie, tzn. wydać akt zastępujący akt zaskarżony tak co do formy, jak i charakteru. Sądy te wskazały również, iż w konstytucji jak i w ustawach ustrojowych nie ma przepisów przyznających organom samorządu terytorialnego uprawnienie do „autonadzoru”. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 1 ustanawia zasadę domniemania kompetencji rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Natomiast w ust. 2 wymienia katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Systemowa i funkcjonalna wykładnia przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, regulujących zasady i tryb postępowania nadzorczego prowadzi do rezultatu, że to wyłącznie sąd administracyjny jest właściwy rzeczowo do stwierdzenia nieważności aktu w wyniku uwzględnienia skargi organu nadzoru.

Przypisywanie więc organowi gminy (radzie) kompetencji do stwierdzenia nieważności własnych uchwał prowadziłoby do tego, że organ samorządu gminnego, poprzez instytucję przewidzianą w art. 54 § 3 ppsa, zastępowałby sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji jurysdykcyjnej orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

Nie stanowi w tym przypadku również właściwego rozwiązania ewentualne dokonanie przez radę gminy zmiany zaskarżonej uchwały przez poprzez wyeliminowanie z treści uchwały – w drodze uchylenia – zaskarżonego przepisu. Zmiana taka posiada bowiem skutek od daty zmiany (*ex nunc*) na przyszłość, co nadal czyni zasadnym rozpatrywanie skargi przez sąd administracyjny. Stwierdzenie nieważności uchwały jest natomiast rozstrzygnięciem

- deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości zaskarżonego aktu, które wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (*ex tunc*); takie dopiero rozstrzygnięcie rady gminy mogłoby powodować bezprzedmiotowość postępowania przed sądem (w konsekwencji umorzenie postępowania) – brak jednak, jak wskazano powyżej po temu podstaw.

Wobec powyżej przytoczonych powodów Rada Gminy Perzów, uznając wprowadzić skargę Wojewody za zasadną, postanawia po myśli art. 54 § 2 ppsa o przekazaniu skargi wraz z odpowiedzią i kompletem akt sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu. Wobec zdolności sądowej, jaką posiada Gmina reprezentowana przez jej organ wykonawczy – to Wójt obowiązany będzie do sporządzenia odpowiedzi na skargę oraz wykonania czynności, o których mowa w tym przepisie ppsa, zresztą także jako wykonawca podjętej uchwały o przekazaniu skargi.

Mając na uwadze powyższe podjęcie uchwały znajduje uzasadnienie.