

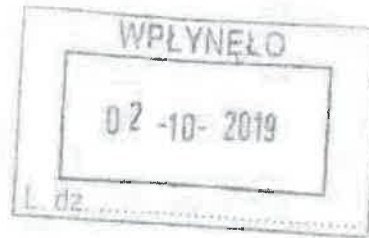
BR. 07M. 2. 2018

**RADA MIEJSKA
w KOLE**

Wpłynęło, dn. ...03...10...2019

delegat

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865



**Dnia 30 września 2019 r.
Sygn. akt IV SA/Po 405/19**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

R.pr. Błażej Sarnowski
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Słowackiego 14 A
62-500 Konin

DOREČZENIE ODPIsu WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 września 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu jako pełnomocnikowi organu odpis wyroku z dnia 5 września 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Katarzyna Wierzbicka
Katarzyna Wierzbicka
Sekretarz sądowy

Sygn. akt IV SA/Po 405/19



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 05 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski
Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)
Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Barbara Szymkowiak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 05 września 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kole
z dnia 28 lutego 2018 r. nr LII/514/2018
w przedmiocie uchwalenia „Wieloletniego planu modernizacji urządzeń
wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018 - 2020”

1. stwierdza, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa;
2. zasądza od Miasta Koła na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Katarzyna Sterszeńska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z 10 kwietnia 2019 r. (znak: KN-I.0552.32.2019.22) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Magdalenę Bielawską, na podstawie art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej w skrócie „u.s.g.”) zaskarżył w całości uchwałę nr LII/514/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. (zwaną też dalej „Uchwałą”) w sprawie uchwalenia „Wieloletniego planu modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018–2020” (zwanego też dalej „Planem”), i wniósł o:

- 1) orzeczenie o niezgodności Uchwały z prawem, tj. z art. 21 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – ze względu na istotne naruszenie prawa;
- 2) zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor wyjaśnił, że na sesji w dniu 28 lutego 2018 r. Rada Miejska w Kole (dalej też jako „Rada Miejska”) podjęła Uchwałę w sprawie uchwalenia Planu, który stanowi załącznik do Uchwały. Jako jej podstawę prawną powołano art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328, ze zm.; dalej w skrócie „u.z.z.w.z.o.ś.”). Uchwała wpłynęła do Wojewody w dniu 12 marca 2018 r.

W ocenie Wojewody, Rada Miejska podjęła Uchwałę z naruszeniem procedury określonej w art. 21 u.z.z.w.z.o.ś., gdyż uchwaliła Plan w innym brzmieniu, niż plan opracowany przez Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Kole (dalej w skrócie „MZWiK”). Jak bowiem wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej złożonych w toku postępowania nadzorczego, w ww. planie została decyzją Rady Miejskiej wykreślona inwestycja pn. „Przebudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Koło”, który to fakt znajduje potwierdzenie także w protokole z sesji Rady Miejskiej. W związku z tym Skarżący wyjaśnił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd (zob. wyrok WSA z 27.04.2015 r., II SA/GI 1550/14), iż przedsiębiorstwo opracowuje plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych a nie projekt tego planu. Podjęcie uchwały przez radę gminy jest zatem aktem zatwierdzenia planu, a nie formą jego kreacji. Skarżący podzielił także i to stanowisko judykatury (zob. wyrok WSA z 05.04.2018 r.,

II SA/Łd 158/18), że użytemu w art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. terminowi «rada ... uchwała» należy przypisać swoiste znaczenie prawne, wynikające z kontekstu normy kompetencyjnej, tj. normy nakładającej na organ obowiązek zajęcia się sprawą planu w granicach kompetencji władczych nad działalnością przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Niewątpliwie zawarte w art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. określenie «plan (...) rada uchwała» nie oznacza, że rada gminy jest władna podjąć wyłącznie uchwałę akceptującą plan – przy takim założeniu to organ wykonawczy gminy miałby wyłączną kompetencję do weryfikacji założeń planu, zaś rola rady gminy ograniczałaby się do automatycznej akceptacji planu. W prawie administracyjnym zobowiązanie organu administracji publicznej do zajęcia się określoną sprawą zawiera w swej istocie możliwość zajęcia nie tylko stanowiska pozytywnego, ale również stanowiska negatywnego. Tym samym – jak zauważył Wojewoda – WSA dopuścił możliwość podjęcia na podstawie art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. nie tylko uchwały zatwierdzającej plan, ale również uchwały o odmowie zatwierdzenia planu, tłumacząc, że jeżeli rada mogłaby jedynie zatwierdzać plan, to tym samym nie mogłaby chronić mieszkańców przed nieuzasadnionym wzrostem cen i opłat za usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków, plan stanowi bowiem podstawę do ustalenia taryf”.

W podsumowaniu Skarżący stwierdził, że w oparciu o normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. rada gminy jest upoważniona jedynie do podjęcia uchwały zatwierdzającej wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne albo do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia takiego planu. Powyższy przepis nie daje natomiast podstaw do władczego ingerowania przez radę gminy w treść planu opracowanego przez przedsiębiorstwo, w tym do dokonywania w nim merytorycznych zmian w zakresie przedsięwzięć rozwojowo-modernizacyjnych. Tym samym działania Rady Miejskiej polegające na uchwaleniu „Wieloletniego planu modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018–2020” po uprzednim wykreśleniu decyzją Rady Miejskiej z przedmiotowego planu opracowanego przez MZWiK inwestycji pn. „Przebudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Koło” należy ocenić jako wykraczające poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś., a jednocześnie ingerujące w zakres uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 i 2 u.z.z.w.z.o.ś. W świetle art. 7 Konstytucji RP, który obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie

i w granicach prawa, stwierdzone uchybienie stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska, reprezentowana przez r.pr. Błażeja Sarnowskiego, wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uzasadniając takie stanowisko, pełnomocnik organu podkreślił, że Przewodniczący Rady Miejskiej w swych wyjaśnieniach przyznał, że rzeczywiście doszło do wykreślenia z planu inwestycji pn. „Przebudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Koło”, ale jednocześnie wskazał, iż MZWiK nie posiadał pozwolenia na budowę powyższej inwestycji. W ocenie pełnomocnika nie jest prawdą, że z obowiązujących przepisów wynika zakaz dokonywania zmian w przedłożonym organowi planie – Skarżący nie wskazał żadnych konkretnych uregulowań prawnych, z których można by wywnioskować, iż taki zakaz faktycznie istnieje. Poza tym twierdzenia, jakoby Rada Miejska próbowała w jakikolwiek sposób „kreować” treść planu poprzez usunięcie z jego zakresu wyłącznie jednej inwestycji (co do której w dodatku zakład nie posiadał pozwolenia na budowę), jest zdecydowanie zbyt daleko idące. Organ zaprzeczył, jakoby przez swoje działanie miał w jakikolwiek sposób wykraczać poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. lub też ingerować w zakres uprawnień przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego. W swojej ocenie organ bezspornie działał w granicach prawa, mając na uwadze stabilność i sytuację finansową spółki miejskiej, z uwagi na co nie sposób aktualnie przypisywać organowi z tego tytułu jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Na marginesie pełnomocnik organu zauważył, że kwestie inwestycji zawartych w „Wieloletnim planie modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018–2020” wzbudzały wątpliwości Rady Miejskiej. Podkreślił, że w rzeczywistości Miastu Koło nie była potrzebna inwestycja w tak rozbudowanym wymiarze i że bez wątpienia na etapie planowania przedsięwzięcia doszło do przeszacowania zamierzonych działań inwestycyjnych, co również – zdaniem pełnomocnika organu – winno zostać uwzględnione w procesie rozpoznawania wniesionej skargi. W jego ocenie dokonana zmiana w postaci wykreślenia inwestycji pn. „Przebudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Koło” z całą pewnością nie wpłynęła znacząco na treść podjętej uchwały, dlatego też nie sposób w niniejszym postępowaniu wskazywać na istotne naruszenie prawa, które bez wątpienia nie miało miejsca.

Na rozprawie w dniu 05 września 2019 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Kole wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; w skrócie „u.s.g.”).

1.1. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSA i WSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze, w dniu 12 marca 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa (*verba legis*: „sprzeczności z prawem”), które wykraczają poza kategorię naruszeń „nieistotnych” (argument *a contrario* z art. 91 ust. 4 u.s.g.), tj. w szczególności polegające na: podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

3. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr L.II/514/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia

„Wieloletniego planu modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018–2020”.

3.1. Autor skargi wyraźnie wskazał, że zaskarża Uchwałę w całości.

3.2. Uchwała nie podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i zgodnie z jej § 4 weszła w życie z dniem podjęcia.

3.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowił przepis art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328, ze zm.; dalej w skrócie „u.z.z.w.z.o.ś.”), który przewiduje uchwalanie przez radę gminy, opracowanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu tego przedsiębiorstwa.

3.4. Nie ulega wątpliwości, że uchwała w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych – jako podjęta w dziedzinie związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków, stanowiącym zadanie własne gminy (zob. art. 3 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) – należy do kategorii aktów podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Taka uchwała nie jest jednak aktem prawa miejscowego, lecz – jak trafnie wskazuje się w doktrynie – aktem kierownictwa wewnętrznego (zob. J. Rotko [w:] P. Bojarski i in., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 4.2. do art. 21, s. 216; por. też B. Dziadkiewicz, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2011, s. 143). W konsekwencji należy uznać, że mieści się ona w grupie aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

4. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 10 kwietnia 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

5. Istota sporu w kontrolowanej sprawie sprowadza się do pytania, czy rada gminy jest władna wprowadzić zmiany do uchwalanego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Odpowiedź na to pytanie wymaga szczegółowej analizy procedury związanej z uchwalaniem wspomnianego planu, uregulowanej w art. 21 u.z.z.w.z.o.ś.

5.1. W myśl art. 21 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, zwany dalej „planem”. Stosownie do art. 21 ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś plan określa w szczególności: (1) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych; (2) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach; (3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków; (4) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach; (5) sposoby finansowania planowanych inwestycji. Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.). Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada plan wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on warunki określone w ust. 3. W myśl art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. – który *expressis verbis* stanowił podstawę prawną podjęcia kontrolowanej Uchwały – plan spełniający warunki określone w ust. 3 rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W przypadku niepodjęcia uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 5, plan stanowi podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf (art. 21 ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś.). Obowiązek opracowania planu nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych (art. 21 ust. 7 u.z.z.w.z.o.ś.).

5.2. Analiza cytowanych przepisów prowadzi do następujących spostrzeżeń.

5.2.1. Należy zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że: „Wieloletni plan rozwoju jest wewnętrznym planem przedsiębiorstwa, a nie planem publicznym gminy. Ustawa stwierdza wyraźnie, że przedsiębiorstwo opracowuje plan – a nie projekt planu. Podjęcie uchwały przez radę gminy jest aktem zatwierdzenia planu, a nie formą jego kreacji. Dowodzi tego wyraźnie przepis ust. 6, wedle którego niepodjęcie uchwały przez zaniechanie nie podważa istnienia planu i jego ważności jako podstawy dla innych czynności przedsiębiorstwa” (J. Rotko [w:] P. Bojarski i in., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 2.2. do art. 21, s. 209).

5.2.2. Cytowany przepis art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. upoważnia radę gminy do uchwalenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych jedynie w sytuacji, gdy plan ten spełnia warunki określone w ust. 3, tzn. gdy jest zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium, z ustaleniami planów miejscowych oraz ustaleniami zezwolenia wydanego przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przywołane przepisy natomiast wyraźnie nie rozstrzygają, jak może zachować się rada gminy w sytuacji, gdy dojdzie do przekonania (samodzielnie lub w ślad za stanowiskiem wójta / burmistrza / prezydenta miasta), że przedłożony plan nie spełnia warunków określonych w art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. Czy mianowicie wówczas rada gminy: (i) może jedynie wstrzymać się z podjęciem jakiegokolwiek uchwały w sprawie planu (ze skutkiem określonym w art. 21 ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś.), czy jednak (ii) może podjąć uchwałę negatywną, odmawiającą uchwalenia przedłożonego planu, ewentualnie (iii) może uchwalić plan o odpowiednio zmienionej przez siebie treści.

5.2.3. W ocenie Sądu zdecydowanie należy odrzucić, jako niedopuszczalną, ostatnią z wymienionych wyżej potencjalnych możliwości – wprowadzania przez radę gminy zmian do uchwalanego planu. Wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę, kompetencji rady gminy w tym zakresie nie sposób wyprowadzić z samego tylko braku w przepisach zakazu wprowadzania przez ten organ zmian do przedłożonego planu. Przeciwnie bowiem – niezbędny byłby w takim przypadku wyraźny przepis uprawniający radę gminy do takiego działania. Wynika to już z konstytucyjnej zasady, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W świetle tej zasady organom władzy publicznej – inaczej niż obywatelom – nie jest dozwolone wszystko to, co nie zostało zabronione, lecz tylko to, do czego zostały one wyraźnie upoważnione w przepisach prawa. Tymczasem w analizowanej ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie ma przepisu, z którego dałoby się wywieść upoważnienie dla rady gminy do wprowadzania zmian w przedłożonym temu organowi do uchwalenia planie.

5.2.4. Skoro w art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. wyraźnie przewidziano kompetencję dla rady gminy do uchwalenia planu, jeśli spełnia on warunki określone w art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś., to jest jasne, że – wnioskując *a contrario* – rada gminy ma prawo odmówić uchwalenia planu, który warunków tych nie spełnia. Wniosek taki jest tym bardziej uprawniony, że – jak trafnie zauważa się w judykaturze – w prawie administracyjnym zobowiązanie organu administracji publicznej do zajęcia się określoną

sprawą zawiera w swej istocie nie tylko możliwość zajęcia stanowiska pozytywnego, ale również stanowiska negatywnego (zob.: uchwała NSA z 11.04.2005 r., II OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, nr 5 poz. 87; wyrok WSA z 05.04.2018 r., II SA/Łd 158/18, CBOSA). Nie sposób przyjąć, że w takim przypadku rada gminy byłaby władna jedynie powstrzymać się od podjęcia uchwały. Wszak wówczas ów wadliwy plan i tak „nabrałby mocy”, skoro zgodnie z art. 21 ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś. w przypadku niepodjęcia uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 5, plan stanowi podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf. To zaś oznaczałoby, że ustawodawca świadomie dopuszcza sytuację, w której może obowiązywać plan nie spełniający warunków ustawowych, a organy władzy publicznej nie są w stanie w żaden sposób temu zapobiec. Taka konstatacja byłby nie do pogodzenia z założeniem o racjonalności ustawodawcy oraz ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

5.3. Wszystko to prowadzi do wniosku, że na podstawie art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. rada gminy jest władna uchwalić przedłożony jej, wieloletni planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (jeśli spełnia on warunki określone art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.), albo odmówić jego uchwalenia (jeżeli warunków tych nie spełnia). Rada gminy nie ma natomiast kompetencji do władczej ingerencji w treść przedłożonego jej planu, w tym do wprowadzenia do niego zmian i uchwalenia go w tak zmienionym kształcie. Wymaganych zmian (poprawek) – tak jak i opracowania nowego planu (zob. art. 21 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) – może dokonać jedynie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (w szczególności w reakcji na negatywną uchwałę rady gminy). Innymi słowy: „skoro to przedsiębiorstwo plan opracowuje (ust. 1), to organ nie może samodzielnie go «przerobić» tak, aby w subiektywnej ocenie tego organu był zgodny z prawem” [B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Bydgoszcz 2006, uw. 5 do art. 21].

5.4. Godzi się zauważyć, że taki „binarny” zakres kompetencji (uchwalenie // odmowa uchwalenia; zatwierdzenie // odmowa zatwierdzenia, itp.) jest charakterystyczny dla organów administracji pełniących tzw. funkcje regulacyjne – a taką rolę z pewnością odgrywa rada gminy w procesie zatwierdzania (*verba legis*: „uchwalania”) wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (na regulacyjną funkcję organów samorządowych na rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wyraźnie wskazuje się też w doktrynie – por. np.: K. Jaroszyński, M. Wierzbowski [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 6.*

Podmioty administrujące, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2011, rozdz. IV, § 22, Nb 18; A. Rozwadowska-Palarz, H. Palarz, *Wprowadzenie do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Gdańsk 2002, s. 43). Dość powiedzieć, tytułem przykładu, że organ administracji, który z dniem 12 grudnia 2017 r. przejął od rady gminy większość funkcji regulacyjnych w dziedzinie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (w tym kompetencję do zatwierdzania taryf) – i przez ustawodawcę został wprost określony mianem organu regulacyjnego, tj. dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (zob. art. 27a ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.) – w procesie zatwierdzania taryf również został wyposażony przez ustawodawcę jedynie w kompetencję do zatwierdzenia taryfy (zob. art. 24c ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś.), albo odmowy jej zatwierdzenia, a już nie do zmiany taryfy (obowiązek przedłożenia odpowiednio poprawionego projektu taryfy spoczywa na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym – zob. art. 24c ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.).

6. Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że Rada Miejska uchwalając „Wieloletni plan modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2018–2020” po uprzednim „wykreśleniu” z tego dokumentu, mocą swej decyzji, jednej z inwestycji (pn.: „Przebudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Koło”) dokonała niedopuszczalnej ingerencji w treść planu, opracowanego przez MZWIK i pozytywnie zaopiniowanego przez Burmistrza – wykraczając tym samym poza zakres upoważnienia z art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś.

Nie ma przy tym znaczenia, jakimi względami kierowała się Rada Miejska dokonując wspomnianej ingerencji. Wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza zakres upoważnienia ustawowego zawsze bowiem stanowi istotne naruszenie prawa, niezależnie od tego, czy i ewentualnie jakie powody za tym stały.

7. Niezależnie od powyższego, Sąd dopatrzył się innego jeszcze, istotnego naruszenia prawa, jakiego dopuściła się Rada Miejska uchwalając Plan o zmienionej (okrojonej) przez siebie treści – naruszenia o charakterze proceduralnym.

7.1. W świetle art. 21 ust. 4 i 5 u.z.z.w.z.o.ś. podstawowe elementy procedury wszczynanej po opracowaniu planu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obejmują: (i) przedłożenie planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), (ii) sprawdzenie planu przez wójta pod względem jego zgodności z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz z ustaleniami zezwolenia, (iii) uchwalenie planu przez radę gminy (ewentualnie: podjęcie przez nią uchwały o odmowie uchwalenia planu) w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi.

7.2. Z cytowanych przepisów jasno wynika, że przedmiotem uchwały podejmowanej przez radę gminy może być tylko taki plan, który został uprzednio zweryfikowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – a więc plan w takim samym kształcie (tożsamej treści), jak plan, który był przedmiotem sprawdzenia przez organ wykonawczy. Tylko bowiem takiej wersji planu, co oczywiste, dotyczy sformułowana w wyniku sprawdzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opinia co do zgodności planu z kierunkami i ustaleniami, o jakich mowa w art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. Każda więc późniejsza ingerencja w plan pociąga za sobą konieczność ponowienia procedury weryfikacji planu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – celem sprawdzenia, czy wprowadzone zmiany nie naruszyły spójności planu z ww. kierunkami lub ustaleniami.

7.3. Tymczasem w kontrolowanej sprawie – jak wynika z przedłożonych Sądowi akt administracyjnych – plan w wersji „poprawionej” przez Radę Miejską (tj. bez wykreślonej inwestycji) nie został, przed podjęciem Uchwały, przedłożony Burmistrzowi do sprawdzenia. Oznacza to, że w momencie uchwalania Planu, Rada Miejska nie dysponowała wymaganą opinią Burmistrza co do spełniania przez tak „poprawiony” plan warunków określonych w art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. Co więcej, z akt sprawy nie wynika, aby na sesji Rady Miejskiej, na której doszło do wspomnianej modyfikacji i uchwalenia Planu, kwestia ta była w ogóle rozważana. Przeciwnie, w szczególności z zaprotokołowanej w czasie tej sesji wypowiedzi jednego z radnych, który zainicjował sporną zmianę planu [cyt.: „Radny Piasecki powiedział, że żadna dyskusja nie ma tu sensu i że to radni zostali wybrani przez mieszkańców, więc to oni zdecydują.”] wynika, że kryteria wskazane w art. 21 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. w ogóle nie ważyły na decyzji Rady Miejskiej.

7.4. Wszystko to prowadzi do wniosku, że Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem również art. 21 ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś.

8. W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 *in principio* u.s.g., orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku, tj. stwierdził, że Uchwała została wydana z naruszeniem prawa. O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone według stawek minimalnych (480 zł).



Na oryginalną właściwą podpis
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Sierszeńska
St. sekretarz sądowy

