

Sygn. akt VII SA/Wa 1621/21



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

**Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Ostrowska**

**Sędzia WSA Tomasz Janeczko (spr.)**  
**Sędzia WSA Marta Kołtun-Kulik**

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **28 stycznia 2022 r.**  
sprawy ze skargi **Prokuratora Okręgowego w Warszawie**  
na uchwałę **Rady Miejskiej w Łomiankach**  
z dnia **14 lipca 2020 r.** nr **XXVI/236/2020**  
w sprawie **regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie**  
**Gminy Łomianki**

**stwierdza nieważność § 17 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały**



Na oryginalnym właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Specjalista

Monika Capińska-Goc

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Łomiankach w dniu 14 lipca 2020 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 713, dalej: „u.s.g.”) oraz na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. jedn.: Dz. U. 2019 poz. 1437, dalej: „u.z.z.w.o.ś.”), po uzyskaniu opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, podjęła uchwałę nr XXVI/236/2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łomianki” (dalej: „uchwała”).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Prokurator Okręgowy w Warszawie (dalej: "skarżący" lub "Prokurator").

Prokurator na podstawie art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zw. z art. 7 Konstytucji, polegające na ustaleniu w § 17 pkt 1 regulaminu, stanowiącego załącznik do zaskarżanej uchwały, że dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez Przedsiębiorstwo wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalane przez radę gminy, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej ustanowionej w ww. przepisie ustawy, albowiem rada gminy nie jest uprawniona do ustanowienia, że udostępnienie aktualnego wieloletniego plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych stanowi określenie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo – kanalizacyjnych.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że stosownie do treści art. 7 Konstytucji, wszystkie organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszenie przez akt niższego rzędu granic zakreślonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa stanowi zatem podstawę do stwierdzenia jego nieważności przez sąd administracyjny.

Analizując treść Uchwały Prokurator wskazał, że część zapisów pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż została uregulowana z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Prokurator wskazał, że zgodnie z § 17 ust. 1 zaskarżonego regulaminu, techniczne możliwości dostępu do usług wodociągowych przedsiębiorstwo zapewnia poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 ustawy. W ocenie skarżącego, udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, nie może stanowić określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, o których mowa w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Prokurator wskazał, że aktualnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym i doktrynie prawniczej, nie budzi wątpliwości pogląd, że uchwała tego rodzaju stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny uchwały oznacza, że wyznacza ona adresatom określony sposób zachowania się. Generalny charakter normy oznacza, że określa adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienianie z nazwy. Charakteru takiego nie mają natomiast wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. W ocenie Prokuratora § 17 ust. 1 zaskarżonego regulaminu, w istocie nie określa technicznych warunków dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, tj. warunków, po spełnieniu których będzie możliwy dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych.

Ponadto, jak wskazał Prokurator, zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

Kwestionowany niniejszą skargą przepis uchwały w sposób oczywisty wychodzi poza granice jednoznacznie określone przez ustawodawcę.

Rada Miejska w Łomiankach w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając swoje stanowisko, podniosła, że Prokurator zarzucił Radzie, że ta nie jest uprawniona do ustanowienia, że udostępnienie aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych stanowi określenie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych.

Rada wskazała, że w wyroku z dnia 11 maja 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (sygn. akt II SA/Łd 170/12) stwierdził, że w przypadku urządzeń kanalizacyjnych datą stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej, biorąc pod uwagę treść art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, będzie nie data odbioru robót, ale data zgłoszenia do użytkowania urządzenia kanalizacyjnego. Dopiero od tej daty będzie istniała możliwość świadczenia usług i użytkowanie sieci sanitarnej. Decydujące znaczenie ma bowiem nie protokolarny odbiór, lecz rzeczywista możliwość podłączenia nieruchomości do określonych urządzeń. Do czasu zgłoszenia do użytkowania urządzenie to nie mogło funkcjonować, a korzystanie z niego byłoby nielegalne, co wynika jednoznacznie z treści art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego.

Ponadto wskazała, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 maja 2012 r., (sygn. akt II SA/Gd 856/11), podkreślił, że dopiero w przypadku wybudowania sieci kanalizacyjnej, można ubiegać się o przyłączenie nieruchomości do sieci, a przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne będzie obowiązane przyłączyć do sieci tę nieruchomość, jeżeli zostaną spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 cytowanej ustawy oraz istnieć będą techniczne możliwości świadczenia usług.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem kwestionowane w niej zapisy regulaminu zatwierdzonego zaskarżoną w tej części uchwałą w sposób istotny naruszają prawo.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "p.p.s.a."). Zgodnie z powyższymi przepisami, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z treścią art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.) sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do treści art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, 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.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, skarga zasługiwała na uwzględnienie z uwagi na występujące w rozpoznawanej sprawie istotne naruszenia prawa.

Bezsporne jest, że kwestionowana uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Obecne brzmienie art. 19 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, to wynik zmiany, jaka została wprowadzona ustawą zmieniającą z 2005 r. Na mocy tej zmiany z ust. 1 usunięto postanowienie, zgodnie z którym regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązywał na obszarze gminy i przyjęto rozwiązanie, w świetle którego regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 19 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś., z którego wynika, Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin ten jak wspomniano, jest aktem prawa miejscowego, a zatem jej zaskarżenie przez Prokuratora nie jest ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy wskazać, że podstawy do stwierdzenia nieważności aktu lub uchwały organu gminy, wyznaczają przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej jako: "u.s.g."). W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. W judykaturze przyjmuje się jednak, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/07 oraz wyrok NSA z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95). Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło (vide: M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu

terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-1023). O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 679/12, LEX nr 1392334 oraz z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 997/12, LEX nr 1218496).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zatem konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. Legitymacja Prokuratora do wniesienia skargi w niniejszej sprawie wynika z art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 t.j.).

Zgodnie z art. 19 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś., regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług,
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach,
- 4) warunki przyłączania do sieci,
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych,

6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza,

7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków,

8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków,

9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Brzmienie art. 19 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. wskazuje, że regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Sformułowanie "regulamin określa" oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części.

Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2007 r., II SA/GI 629/06, publ. Lex nr 340155). Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 u.z.z.w.z.o.ś., rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu, wskazanych w art. 19 ust. 5 tej ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.



Zaskarżona uchwała w § 17 ust. 1 uchwała zawiera sformułowanie, że dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych wyznaczają realizowane przez Przedsiębiorstwo wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych uchwalane przez radę gminy. Wbrew zatem treści ustawy, zawiera ona sformułowania o charakterze programowym i prognostycznym odnoszące się do wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

W konsekwencji brak pełnego, dokładnego uregulowania kwestii obowiązkowej, wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w.z.o.ś., stanowi o istotnym naruszeniu tego przepisu, skutkującym stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały.

Należy zatem w pełni podzielić stanowisko Prokuratury, że przedmiotowa uchwała zapadła z istotnym naruszeniem prawa i wymaga stwierdzenia nieważności tejże uchwały w zakresie § 17 ust. 1.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, Sąd wskazuje, że przytoczone tam orzecznictwo, nie pozostaje w związku z podniesionymi w skardze zarzutami.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne, własnoręczne podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Specjalista  
Monika Gumińska-Goc