

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22	ePUAP
	Radom 48 368 99 08	Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	/wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000			
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

WYDZIAŁ VIII Zamiejscowy w Radomiu
ul. J. Słowackiego 7
26-600 Radom

Dnia 17 sierpnia 2022 r.

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

Rada Gminy Promna

**Promna Kolonia 5
26-803 Promna**

DOREČZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 sierpnia 2022 r. sekretariat Wydziału VIII Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Radzie Gminy Promna - jako Organowi Administracji odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 3 sierpnia 2022 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

starszy sekretarz sądowy
Marlena Stolarczyk

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r. poz. 329, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).

3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŚZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
5. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia

zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sławomir Fularski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Iwona Owsieńska-Gwiazda
	Sędzia WSA Marek Wroczyński

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Radomiu
w trybie uproszczonym w dniu 3 sierpnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Grójcu
na uchwałę Rady Gminy Promna
z dnia 27 września 2018 r. nr LII.233.2018
w przedmiocie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na
terenie Gminy Promna

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Stolarczyk Marlina
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Promna (dalej: „organ”, „Rada Gminy”) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: „u.s.g.”) oraz art. 19 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, dalej też jako „u.z.z.w.”), podjęła w dniu 27 września 2018 r. uchwałę nr LII.233.2018 w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Promna (dalej: „uchwała”, „regulamin”).

Pismem z 23 września 2021 r. Prokurator Rejonowy w Grójcu (dalej: „skarżący”, „prokurator”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „Sąd”) na powołaną wyżej uchwałę. Wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości zarzucił jej istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez określenie w § 28 ust. 2 regulaminu, że reklamację dotyczącą sposobu wykonania przez przedsiębiorstwo umowy składa się na piśmie, podczas gdy ustawodawca nie określił szczegółowej formy złożenia reklamacji;
2. art. 19 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy poprzez zobowiązanie w § 16 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu do dołączenia do wniosku mapy sytuacyjno-wysokościowej, podczas gdy ustawodawca nie zobowiązuje do przedkładania wraz z wnioskiem jakichkolwiek dokumentów, wskazując że do zawarcia umowy wystarczy fizyczne połączenie z siecią oraz wniosek,
3. art. 4 ust. 1 i art. 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461, dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”) poprzez zaniechanie skierowania zaskarżonej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym, pomimo że stanowi ona akt prawa miejscowego, co skutkuje niezyskaniem przez ten akt mocy obowiązującej.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a prokurator działa w interesie obywateli, tj. wtedy, jeśli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela.

Odnosnie wskazanych w skardze zarzutów prokurator podniósł, że ustawodawca w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w., wskazując sposób załatwienia reklamacji, nie określił szczegółowo formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona.

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

Ograniczenie wyłącznie do formy pisemnej stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego. Art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do określenia w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieści się wskazanie katalogu dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o przyłączenie. Tym bardziej, że zgodnie z art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 4 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Porównanie treści kwestionowanej regulacji oraz ww. przepisów uprawnia do wniosku, że ustawa nie przewiduje dodatkowych dokumentów i warunków, które należy spełnić ubiegając się o przyłączenie, poza złożeniem wniosku, spełnieniem warunków przyłączenia i istnieniem technicznych możliwości. Regulacja § 16 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu jest więc nieuprawniona w świetle upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., bowiem ustawa takiego warunku nie przewiduje.

Skarżący wskazał, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie natomiast z normą zawartą w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że akt prawa miejscowego nie ogłoszony nie wchodzi w życie (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r., III SA 1170/01, OSS 2002,-Nr 1, poz. 23). Stosownie do ust. 2 art. 88 Konstytucji RP zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego, normuje ustawa. Z powyższych przepisów wynika, że za akt prawa miejscowego należy uznać akt wydany przez organ samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia, obowiązujący w obszarze działania rady gminy, tj. w granicach danej gminy (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1497/11 LEX nr 1070343). Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei art. 40 ust. 1 u.s.g. określa, że gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty te uchwalane są w formie uchwał (art. 41 ust. 1 u.s.g.). Natomiast w myśl art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Natomiast art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według zaś art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Prokurator zauważył, że w § 4 zaskarżonej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Tym samym, skoro uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, to - stosownie do treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 42 u.s.g. - powinna być zostać ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Natomiast niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, a uchwała, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, ale nie zostaje przekazana do ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Stwierdzenie nieważności jest rozstrzygnięciem obalającym domniemanie legalności i prawidłowości

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

zaskarżonego aktu. Stwierdzenie nieważności działa ex tunc, czyli z mocą wsteczną od daty wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem. § 4 zaskarżonej uchwały jest spreczny z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 42 ust. 1 u.s.g., a zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego winna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Oznacza to, że uchwała ta została podjęta z rażącym naruszeniem powyższych przepisów. Naruszenie to powoduje daleko idące skutki, zachodzi więc konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ uznając zarzut prokuratora zawarty w pkt 1 i 3 skargi, nie uznał zaś zasadności co do zarzutu w pkt 2 skargi. W związku z powyższym organ wniósł o oddalenie skargi co do zarzutu z pkt 2 skargi, stwierdzenie nieważności tylko zaskarżonych przez prokuratora postanowień regulaminu, tj. § 28 ust. 2 i nieuwzględnienie wniosku o stwierdzenie nieważności całej uchwały.

W uzasadnieniu wskazano, że Rada Gminy podjęła przedmiotową uchwałę po uprzednim zasięgnięciu opinii organu regulacyjnego - Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Uchwała ta była przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem przez Wojewodę Mazowieckiego, który nie dopatrył się naruszeń prawa w uchwalonym regulaminie.

Organ nie zgadzając się z zarzutem zawartym w pkt 2 skargi prokuratora wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda, lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi umowa taka jest zawierana z właścicielem lub zarządcą (ust. 4 z wyjątkami o jakich mowa w ust. 5 tego artykułu). Oznacza to, że osoba ubiegająca się o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków powinna wykazać, że jest jednym z podmiotów o jakich mowa w art. 6 ust. 4-7 ustawy. Nie może ulegać zatem wątpliwości, że aby to uczynić powinna przedstawić dokument określający stan prawny nieruchomości, bo z niego będzie wynikać, czy jest takim podmiotem, względnie będzie wynikać, kto jest uprawniony do potwierdzenia jej tytułu do władania nieruchomością lub lokalem, do którego ma być dostarczana woda lub z którego mają być odprowadzane ścieki. Nie może ulegać wątpliwości, że takim dokumentem powinna legitymować się również osoba ubiegająca się o określenie

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

warunków przyłączenia nieruchomości do sieci. Takie stanowisko zaprezentował w swoim orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/GI 1496/19. Organ podziela ten pogląd dlatego też wnosi o oddalenie skargi prokuratora w powyższym zakresie. Ponadto w art. 29a ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, który stanowi, że budowa przyłączy (...) wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W świetle powyższego realizacja art. 29a ustawy - Prawo budowlane dotyczącego budowy przyłączy wiąże się z koniecznością wykonania projektu usytuowania przyłączy na planie sytuacyjnym rozumianym jako mapa do celów projektowych.

W ocenie organu w skardze został skutecznie zakwestionowany jedynie § 28 ust. 2 uchwały. Wszystkie zaś pozostałe postanowienia regulaminu są zgodne z prawem, dlatego też stwierdzenie nieważności całej uchwały zgodnie z wnioskiem prokuratora nie znajduje uzasadnienia. Ponadto Rada Gminy w miejsce wyeliminowanych z obrotu prawnego postanowień regulaminu wprowadziła postanowienia zgodne z prawem i uzupełnia regulamin o wskazane w skardze prokuratora brakujące regulacje. Nowy regulamin został wprowadzony dnia 28 września 2021 r. uchwałą nr XXXII.163.2021.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Do aktów takiego rodzaju należy zaliczyć zaskarżoną w niniejszej sprawie przez prokuratora uchwałę.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których 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

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Z treści art. 40 ust. 1 u.s.g. wynika, że gmina ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego (uchwały) jest upoważnienie ustawowe, rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. Lex nr 25639).

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę na zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17, oba publ. c.bosa).

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

Uznając zatem za dopuszczalną skargę wniesioną przez prokuratora, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, stwierdzając zasadność skargi.

Wobec stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę na wstępie wyjaśnić należy, że zmiana lub uchylenie uchwały, stanowiąca o utracie mocy obowiązującej, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi i nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przy ocenie zgodności z prawem uchwały należy bowiem wziąć pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej podejmowania. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek od chwili jej wydania (ex tunc). Takie rozstrzygnięcie w konsekwencji prowadzi do sytuacji, jak gdyby dany akt administracyjny nie wszedł do systemu prawnego. Z tej perspektywy utrata mocy obowiązującej, czyli niewywoływanie skutków na przyszłość, nie wyklucza stwierdzenia nieważności oddziałującego na przeszłość (por. wyrok WSA w Łodzi z 28 lipca 2020 r., II SA/Łd 967/19). Uchwała będąca aktem prawa miejscowego mogła bowiem być w czasie jej obowiązywania stosowana i stanowić podstawę nakładania obowiązków na określone podmioty.

Trafnie zauważył skarżący, że ustawodawca w art. 19 ust. 5 pkt 8 u.z.z.w., wskazując sposób załatwienia reklamacji, nie określił szczegółowo formy w jakiej reklamacja może zostać przez odbiorcę usługi złożona. Tym samym stwierdzić należy, że ustalenie organu w § 28 ust. 2 załącznika do uchwały, iż reklamacja jest zgłaszana w formie pisemnej stanowi ograniczenie formy, w jakiej można dokonać takiej

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

czynności. W u.z.z.w. brak jest delegacji do określenia w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków tego typu ograniczeń. Brak jest zatem podstaw do wprowadzenia takiego ograniczenia w odniesieniu wyłącznie do formy listowej korespondencji, elektronicznie, bądź pisemnej osobiście. Taka regulacja niewątpliwie ogranicza prawa odbiorcy. W ocenie Sądu usługobiorca może złożyć reklamację ustnie (np. w siedzibie przedsiębiorstwa do protokołu, podpisując zgłoszenie reklamacji). Ograniczenie wyłącznie do formy pisemnej stanowi zaś naruszenie upoważnienia ustawowego.

Art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. upoważnia wyłącznie do określenia w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, w czym nie mieści się wskazanie katalogu dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o przyłączenie. Tym bardziej, że zgodnie z art. 6 ust. 4 u.z.z.w., umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 4 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Porównanie treści kwestionowanej regulacji oraz ww. przepisów uprawnia do wniosku, że ustawa nie przewiduje dodatkowych dokumentów i warunków, które należy spełnić ubiegając się o przyłączenie, poza złożeniem wniosku, spełnieniem warunków przyłączenia i istnieniem technicznych możliwości. Regulacja § 16 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu jest więc nieuprawniona w świetle upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., bowiem ustawa takiego warunku nie przewiduje. Żaden przepis prawa nie upoważniał Rady Gminy do żądania załączenia do wniosku mapy sytuacyjnej, o której mowa w § 16 ust. 1 pkt 2. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy - Prawo budowlane jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej.

Prawidłowo skarżący wskazał, że w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie natomiast z normą zawartą w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że akt prawa

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

miejscowego nie ogłoszony nie wchodzi w życie. W myśl art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Natomiast art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według zaś art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W § 4 zaskarżonej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Skoro zaś uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, to - stosownie do treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 42 u.s.g. - powinna być zostać ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Natomiast niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, a uchwała, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, ale nie zostaje przekazana do ogłoszenia we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych.

Sąd stwierdza, że zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zaskarżona uchwała - jako akt prawa miejscowego - podlegała obowiązkowi ogłoszenia. Stosownie do treści art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym publikacja aktu jest niezbędnym warunkiem jego wejścia w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Sygn. akt VIII SA/Wa 426/22

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Rada Gminy nie zaliczyła kontrolowanej uchwały do aktów prawa miejscowego i w konsekwencji nie skierowała jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 4 zaskarżonej uchwały postanowiono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Powyższa okoliczność stanowi zatem przesłankę stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. jako naruszającej w sposób istotny dyspozycję art. 42 u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12 publ. cbose). Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności.

Mając powyższe na uwadze sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Stolarczyk Marlena
starszy sekretarz sądowy