



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 marca 2015 r.

Poz. 1485

WYROK NR IV SA/PO 792/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 grudnia 2014 r.

w sprawie : podłączenia do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych

Na podstawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak WSA Maciej Busz (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2014 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ostrzeszowie

na uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra

z dnia 29 maja 1998 r. nr XLII/315/98

w przedmiocie podłączenia do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych

Brak treści

1. stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy w Kobylej Górze z dnia 29 maja 1998 r. nr XLII/315/98 w sprawie zasad finansowych obowiązujących przy zawieraniu umów z osobami podłączającymi się do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie gmina Kobyla Góra;

2. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kobyla Góra w dniu 29 maja 1998 r. działając na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 1996r., Nr 13, poz. 74 ze zm. – dalej u.s.g.) podjęła uchwałę nr XLII/315/98 w sprawie zasad finansowych obowiązujących przy zawieraniu umów z osobami podłączającymi się do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie gminy Kobyla Góra.

Prokurator Rejonowy w Ostrzeszowie kwestionując powyższą uchwałę wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zarzucając jej rażące naruszenie art. 18 ust. 1 u.s.g. poprzez uznanie, że przepis ten stanowi podstawę prawną nałożenia w drodze uchwały Rady Gminy obowiązku ponoszenia opłat za wykonanie przyłącza do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W uzasadnieniu Prokurator Rejonowy w Kaliszu wskazał, że zaskarżoną uchwałę wydano bez właściwej podstawy prawnej, tj. bez delegacji do jej wydania w przepisie prawa miejscowego.

Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Jej adresatem są wszystkie podmioty dokonujące przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne, którym uchwała nakazała określone zachowanie, tj. obowiązek uiszczenia określonej opłaty. Zdaniem Prokuratora art. 18 ust. 1 u.s.g. nie mógł stanowić podstawy prawnej do wydania zaskarżonej uchwały. W polskim systemie prawnym żaden przepis prawa nie daje gminie uprawnień do ogólnego wprowadzenia opłat w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących.

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako aktu prawa miejscowego wydanego bez podstawy prawnej i sprzecznego z prawem..

Wójt Gminy Kobyla Góra w odpowiedzi na skargę uznał w całości zarzuty Prokuratora i wniósł o umorzenie postępowania. Jednakże pomimo dwukrotnego wezwania przez Sąd Wójt nie złożył uchwały Rady Gminy Kobyla Góra upoważniającej go do reprezentowania Rady w niniejszym postępowaniu. Dlatego też Sąd nie przyjął, by w sprawie prawidłowo złożono odpowiedź na skargę, co jednak żaden sposób nie miało wpływu na zapadłe rozstrzygnięcie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Brak treści

Złożona skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej P.p.s.a) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń: np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalania. Pośrednio i a contrario potwierdza to także treść art. 91 ust.4 u.s.g. stanowiącego, że w razie nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczających się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z rażącym naruszeniem prawa.

Przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rada Gminy nr XLII/315/98 w sprawie zasad finansowych obowiązujących przy zawieraniu umów z osobami podłączającymi się do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie gminy Kobyła Góra.

Na wstępie odnieść należy się do zgłoszonego przez organ (choć nieskutecznie) wniosku o umorzenie postępowania w sprawie, który w ocenie Sądu uznać należy za całkowicie bezpodstawny. Z przesłanych przez Wójta Gminy Kobyła Góra informacji nie wynika bowiem, aby przedmiotowa uchwała została uchylona. Poza tym należy wskazać, iż nawet w przypadku podjęcia takowej uchwały, utrata mocy przez zaskarżoną uchwałę wskutek jej uchylenia wywarłaby skutki prawne z mocą jedynie *ex nunc* (od daty uchylenia). Natomiast orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały działa z mocą wsteczną (*ex tunc*), eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, (publ. OTK 1994/II poz. 44) wskazał, iż za uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie administracji publicznej rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Zauważyć należy, że aktualnie - po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - uchwały Trybunału Konstytucyjnego zawierające wykładnię przepisów prawnych nie posiadają mocy powszechnie obowiązującej. Jednakże wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny może być wykorzystywana w stosowaniu prawa jako istotny argument interpretacyjny. Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny uchylenie lub zmiana zaskarżonej uchwały, nie są równoznaczne z pozbawieniem jej mocy prawnej. Tym samym sam fakt uchylenia zaskarżonej uchwały nie daje podstaw do umorzenia postępowania, gdyż w okresie do jej uchylenia uchwała ta znajdowała się w obrocie prawnym i wywierała wobec podmiotów jej dotyczących określone skutki prawne. W razie niestwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nadal znajdowałaby ona zastosowanie w okresie od daty wejścia jej w życie, do daty jej uchylenia. Tym samym niezasadny był wniosek organu o umorzenie postępowania, a Sąd orzekający zobligowany był do merytorycznego rozstrzygnięcia skargi. Poza sporem jest bowiem, że na podstawie zaskarżonej uchwały organ gminy pobierał stosowne opłaty i w tym zakresie wywołała ona skutki prawne.

Przed dokonaniem oceny legalności zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności należało ocenić charakter powyższej uchwały.

Stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie zaś z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przyjmuje się, iż akt prawa miejscowego to akt normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza natomiast, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez go wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania.

Zaskarżona uchwała w §1 ustala odpłatność za podłączenie od sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej, gdy podłączenie następuje do sieci wybudowanej jako inwestycja finansowana przez gminę Kobyła Góra oraz inne osoby. Adresatami tej uchwały były wszystkie osoby, które wykazywały zamiar podłączenia do

sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a uchwała realizację tego zamiaru uzależniała od określonego zachowania w postaci uiszczenia wskazanych w uchwale kwot. Skoro zatem adresaci uchwały określili zostali generalnie, uchwała wskazuje powinno zachowanie i dotyczy sytuacji powtarzalnych, to kwestionowanej uchwale nie można odmówić charakteru normatywnego, generalnego i abstrakcyjnego, które to cechy odnoszą się do aktu prawa miejscowego.

Warto zresztą zwrócić uwagę, że zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie, problematyka zaliczenia uchwał w przedmiocie udziału mieszkańców w kosztach budowy infrastruktury publicznej (np. kanalizacji sanitarnej, sieci wodociągowej) jest ujmowana jednoznacznie – uchwały w tym przedmiocie uważane są za akty prawa miejscowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., II OSK 1553/10, czy z dnia 9 lutego 2007 r., II OSK 1902/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 04.10.2012r., IV SA/Po 439/12 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W konsekwencji powyższej konstatacji należy wskazać, iż stosownie do art. 53 § 3 P.p.s.a wnoszący skargę Prokurator nie był związany żadnym terminem do zaskarżenia tej uchwały, jak również nie miał on obowiązku wcześniejszego wzywania rady do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 1 P.p.s.a.).

Przechodząc do kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że w doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że nakładanie ciężarów, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 13.12.2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002/6/75, z glosą aprobującą W. Chróścielewskiego i J.P. Tarno, tamże). W tym kontekście zbadania wymaga okoliczność, czy przepisy przywołane jako podstawa prawna wydania zaskarżonej uchwały, formułują wyraźne upoważnienie do regulowania materii w niej unormowanej.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż wbrew założeniu przyjętemu w uchwale podstawy do wydania zaskarżonej uchwały nie mógł stanowić art. 18 ust. 1 u.s.g. Podzielić należy bowiem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 16 maja 2001 r., sygn. akt III SA 2622/00 (Lex nr 54801), że przepis art. 94 Konstytucji RP wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 u.s.g. Z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

Klauzula kompetencyjna zobowiązuje organy stanowiące gmin do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Gminny samorząd terytorialny jest legitymowany do stanowienia, należących do omawianej grupy, aktów prawa miejscowego tylko wówczas i w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Powyższa reguła dotyczy także nakładania na obywateli jakichkolwiek obowiązków. W doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że nakładanie ciężarów, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 13.12.2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, Lex nr 49520).

Przepisy Konstytucji zawierają jednoznacznie brzmiącą dyspozycję, która jako podstawę prawną dla stanowienia prawa miejscowego wskazuje upoważnienie zamieszczone w ustawie. Akty prawa miejscowego jako akty podstawowe muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, a nie jedynie o domniemanie lub wykładnię celowościową, i to tylko w granicach w tym upoważnieniu określonych. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej, czy też celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych. Oznacza to, że ewentualną nieprecyzyjność tego upoważnienia należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

Reasumując, skoro w przytoczonych przepisach nie można wskazać żadnego przepisu prawa, który stanowiłby wyraźne upoważnienie dla Rady Gminy do podjęcia uchwały nakładającej opłatę za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, to należało uznać, że została ona wydana bez podstawy prawnej, a zatem zaistniała konieczność stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.

Jednocześnie Sąd zauważa, że Rada Gminy nie wskazała żadnych "przepisów odrębnych", które upoważniałyby ją do unormowania materii objętej Uchwałą. Sąd nie dopatrzył się również podstaw do podjęcia przedmiotowej uchwały w innych przepisach prawa obowiązującego w chwili jej podejmowania.

Zdaniem Sądu, nie ma bowiem przepisów ustawowych, które uprawnialyby organy gminy do uregulowania, w formie aktu prawa miejscowego, kwestii finansowego uczestnictwa mieszkańców gminy w budowie sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (por. wyrok NSA z 09.11.2011 r., II OSK 1671/11, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA z 04.10.2012 r., IV SA/Po 439/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podstawą podjęcia uchwały nie mogły być bowiem przepisy obowiązującej wówczas ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U z 1974 r. Nr 38 poz. 230 ze zm.). Podstawy do wydania zaskarżonych regulacji nie mogły również wówczas stanowić przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na podstawie art. 152 P.p.s.a. stwierdzono, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz (spr.)