



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 13 grudnia 2013 r.

Poz. 5272

### WYROK NR II SA/LU 284/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 12 września 2013 r.

**w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lublinie na uchwałę Rady Gminy Niemce z dnia 29 marca 1999 r. nr X/61/99 w przedmiocie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i gaz oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w Gminie Niemce**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Protokolant Referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 września 2013 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lublinie

na uchwałę Rady Gminy Niemce

z dnia 29 marca 1999 r. nr X/61/99

w przedmiocie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i gaz oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w Gminie Niemce

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

W dniu 29 marca 1999 r. Rada Gminy Niemce podjęła uchwałę nr X/61/99 w sprawie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i gaz oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych. Uchwała ta – na mocy jej § 7 – weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r.

W dniu 27 lutego 2013 r. Prokurator Rejonowy w Lublinie wniósł na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Skarżący – domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały – zarzucił jej naruszenie art. 99 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), dalej jako „Pr. wod. z 1974 r.” oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.), dalej jako „u.s.g.”, poprzez uznanie, że przepisy te stanowią podstawę prawną dla nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za podłączenie do gminnej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Niemce wprowadziła opłaty za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej

w kwotach odpowiednio po 1300 zł, 1600 zł oraz 1400 zł. Zdaniem skarżącego uchwała ta została wydana z naruszeniem przepisów wskazanych w jej treści jako podstawa prawna, tj. art. 99 ust. 2 i 3 Pr. wod. z 1974 r. oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., albowiem żaden z tych przepisów nie zawierał upoważnienia ustawowego do nałożenia przez radę gminy w drodze aktu prawa miejscowego na właścicieli nieruchomości tego rodzaju opłat. Również żadne inne przepisy obowiązujące w dacie wydania zaskarżonej uchwały, nie dawały Radzie Gminy takiego umocowania. Skarżący podkreślił, że przedmiotowe opłaty mają charakter jednostronnie narzuconej daniny publicznej, zaś z art. 84 Konstytucji RP wynika jednoznacznie, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W ocenie Prokuratora jedyną prawnie dopuszczalną formą partycypacji mieszkańców gminy w kosztach budowy sieci są opłaty adiacenckie lub uchwalone w drodze referendum samoopodatkowanie się mieszkańców gminy na cel budowy sieci.

Skarżący podkreślił, że zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, a zatem dopuszczalne jest stwierdzenie jej nieważności po upływie terminu wskazanego w art. 94 ust. 1 u.s.g.. Ponadto zaznaczył, że dla dopuszczalności kontroli przedmiotowej uchwały nie ma znaczenia późniejsza utrata jej mocy na skutek podjęcia przez Radę Gminy Niemce z dnia 27 kwietnia 2000 r. uchwały Nr XX/144/2000 w tym samym przedmiocie. Skutki prawne utraty mocy obowiązującej aktu i stwierdzenia jego nieważności są bowiem odmienne. Utrata mocy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty wejścia w życie nowych przepisów (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc).

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Niemce – reprezentujący w niniejszym postępowaniu Gminę Niemce – wniósł o jej oddalenie. Organ wskazał, że zaskarżona uchwała podlegała nadzorowi Wojewody Lubelskiego, który nie stwierdził jej nieważności we własnym zakresie, co oznacza, że nie miał zastrzeżeń co do jej formy, treści i podstawy prawnej. Organ podkreślił również, że uchwała ta przestała obowiązywać na skutek uchwalenia przez Radę Gminy Niemce w dniu 27 kwietnia 2000 r. uchwały nr XXX/144/2000 w tym samym przedmiocie.

Odnosząc się do treści skargi Wójt zauważył, że Prokurator Rejonowy w Lublinie błędnie określił w niej tytuł zaskarżonej uchwały. Ponadto organ nie zgodził się z twierdzeniem strony skarżącej, jakoby zaskarżona uchwała stanowiła akt prawa miejscowego, powołując się w tej kwestii na dobrowolność wprowadzonych nią opłat. Zdaniem Wójta opłata za podłączenie do sieci wodociągowej, stanowiącej mienie gminne, ma wyłącznie charakter cywilnoprawny. W istocie rzeczy jest bowiem zryczałtowaną ceną za usługę. Podsumowując Wójt stwierdził, że zaskarżona uchwała – wbrew stanowisku skarżącego – nie narusza prawa w sposób rażący.

Na rozprawie w dniu 12 września 2013 r. działający w imieniu strony skarżącej prokurator poparł skargę, prostując jednocześnie wskazany w niej tytuł zaskarżonej uchwały.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga Prokuratora Rejonowego w Lublinie jest uzasadniona, zaś podniesione w niej zarzuty są trafne.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.”, prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że decyzja prokuratora o udziale w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy wyłącznie do tego podmiotu. Jej słuszność nie podlega ocenie sądu.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. nr 7, poz. 39 ze zm.), zadaniem prokuratury jest w szczególności strzeżenie praworządności. W postępowaniu sądownoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności, uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma więc w tym przypadku konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06).

Przedmiotem rozpoznawanej skargi jest uchwała nr X/61/99 Rady Gminy Niemce, podjęta w dniu 29 marca 1999 r. w sprawie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i gaz oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych.

W § 1 tej uchwały ustalono, że właściciele nieruchomości ubiegający się o podłączenie nieruchomości do istniejących wodociągów oraz istniejącej sieci kanalizacyjnej i gazowej, stanowiącej zasób Gminy Niemce i pozostających w jej zarządzie, zobowiązanie są do uiszczania na rzecz Gminy Niemce zwrotu części kosztów wykonania wodociągów, sieci kanalizacyjnych i gazowych. Zwrot tych kosztów – zgodnie z § 2 uchwały – ma nastąpić w formie opłaty:

- w kwocie 1.300 zł za podłączenie nieruchomości do sieci gminnego wodociągu,
- w kwocie 1.600 zł za podłączenie nieruchomości do gminnej sieci kanalizacyjnej,
- w kwocie 1.400 zł za podłączenie nieruchomości do sieci gazowej.

Powyższa uchwała utraciła moc prawną z dniem wejścia w życie uchwały Nr XX/144/2000 Rady Gminy Niemce z dnia 27 kwietnia 2000 r. w sprawie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w gminie Niemce. W tym miejscu należy jednak podzielić stanowisko skarżącego, że uchylenie zaskarżonej uchwały na skutek wejścia w życie późniejszej uchwały regulującej tę samą materię, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania w sprawie skargi na tę uchwałę. Uchylenie zaskarżonej uchwały miało bowiem wyłącznie skutek konstytutywny ex nunc, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, które przynosi skutek ex tunc, tj. od momentu jego uchwalenia). Przepisy zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, mogłyby zatem mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwały Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 oraz z dnia 14 lutego 1994 r., sygn. akt K 10/93).

Zasadnie również zwrócił uwagę Prokurator, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej adresatami są bowiem wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej lub gazowej, na które nakłada ona nakaz uiszczenia opłaty z tego tytułu. Adresaci uchwały zostali określani generalnie, a nie imiennie. Ponadto przedmiotowy akt dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Tym samym ma on charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. przykładowo wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OSP 2002, nr 6, poz. 75 oraz z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 730/06, niepubl., dostępny w CBOSA).

Skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to jej zaskarżenie przez prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Uznając zatem za dopuszczalną wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Lublinie skargę Sąd rozpoznał ją merytorycznie oraz doszedł do wniosku, że całość argumentacji w niej podniesionej jest zasadna.

Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego, będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, która określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji).

Powyższa zasada konstytucyjna znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych wówczas przepisami

gminnymi, a obecnie - aktami prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i jako takie powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

W zaskarżonej uchwale, jako podstawę prawną jej wydania, wskazano przepisy art. 99 ust. 2 i 3 Pr. wod. z 1974 r. oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 7 pkt 3 u.s.g.

Art. 99 ust. 2 Pr.wod. z 1974 r. w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorcze urządzenia kanalizacyjne wsi wykonywane są na koszt Państwa za zwrotem części kosztów przez zainteresowanych właścicieli nieruchomości. Wykonywanie urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi obejmuje również doprowadzenie sieci wodociągowej na teren nieruchomości i założenie jednego punktu poboru wody.

Ust. 3 tego unormowania wskazywał zaś wówczas, że przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio w razie podłączenia nieruchomości do urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi, dokonanego przed upływem dziesięciu lat od ich oddania do eksploatacji.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że art. 107 ust. 3 pkt 2 powoływanej ustawy przewidywał delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, określającego zasady ustalania i pokrywania części kosztów wykonania urządzeń określonych m.in. w art. 99 ust. 2 oraz stosowania ulg i zwolnień od tych kosztów. Rozporządzenie takie zostało wydane w dniu 23 grudnia 1986 r. (Dz. U. Nr 47, poz. 234 ze zm.), a zgodnie z jego § 8, wymiaru należności dokonywał terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw rolnictwa stopnia podstawowego. Określanie wysokości tego rodzaju opłat nie zostało zatem przewidziane jako kompetencja gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1687/11, LEX nr 1124825).

Ponadto należy zauważyć, że żadna z ustanowionych zaskarżoną uchwałą opłat nie jest tożsama ze zwrotem kosztów, o których mowa w art. 99 ust. 2 i 3 Pr. wod. z 1974 r., tj. kosztów wykonania urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę wraz z doprowadzeniem do sieci wodociągowej na teren nieruchomości. Wskazuje na to również brak jakichkolwiek zapisów zaskarżonej uchwały dotyczących powiązania opłat przyłączeniowych z rzeczywiście poniesionymi kosztami przedmiotowych przyłączeń (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 8 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 875/10, LEX nr 753674 oraz z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 224/11, LEX nr 993281).

Podstawy prawnej dla wprowadzenia przez Radę Gminy Niemce kwestionowanych opłat nie mogły stanowić również przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Przepisy te stanowią bowiem regulację prawa ustrojowego (i zarazem mają charakter organizacyjny), ustalają zakres działania organów gminy, określają w sposób ogólny zadania publiczne, których wykonywanie powierzono samorządowi gminnemu i odsyłają do innych ustaw w zakresie podstaw do podejmowania uchwał. Zaskarżona uchwała wykracza zatem poza materię ustrojowo – organizacyjną, określoną w tych przepisach.

W tym miejscu wypada podkreślić, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż również żadna inna ustawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na mieszkańców gminy obowiązku ponoszenia opłat za samą możliwość podłączenia do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, czy gazowej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, publ. OwSS 2001/4/129, LEX nr 49520; czy też wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, jak np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 175/11, LEX nr 993270 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 92/13, LEX nr 1299543). Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest natomiast dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą.

Wprowadzona zaskarżoną uchwałą jednorazowa opłata za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej lub gazowej nie jest wprawdzie w sensie prawnym opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z tych urządzeń jest koniecznością życiową. Opłata ta ma zatem cechy jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej, ukrytej pod postacią „udziału” we wspólnej inwestycji. Została ona wprowadzona przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy i jest pobierana w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego. Nie można jej w związku z tym – wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę – traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między równorzędnymi

stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej (tak m. in. wyroki NSA: z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, publ. OwSS 2001/4/129, LEX nr 49520; z 17 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2793/01, LEX nr 149541; z 25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04, LEX nr 164665 oraz wyrok NSA - OZ w Lublinie z 12 września 2002 r., sygn. akt II SA/Lu 286/02, niepubl.).

Końcowo wypada podzielić pogląd wyrażony w przytoczonym w skardze wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 175/11, iż ewentualne sfinansowanie przynajmniej części kosztów budowy sieci organy gminy mogą uzyskać albo w drodze opłat adiacenckich (czyli już po wybudowaniu sieci), albo też zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców właśnie na cel budowy sieci kanalizacyjnej. Inne formy mniej lub bardziej ukrytego finansowania przez wspólnotę samorządową zadań gminy niezależnie, czy dokonywane w drodze aktów administracyjnych, czy też umów prawa cywilnego - nie mogą być dowolnie kreowane przez organy samorządu.

Podsumowując, nałożone w § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej mają charakter jednostronnie narzuconej daniny publicznej. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju opłat, powołane regulacje uchwały uznać zatem należy za wydane bez podstawy prawnej, podobnie jak i pozostałe unormowania tego aktu, które pozostają z tym przepisami w ścisłym związku.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*