



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 13 grudnia 2013 r.

Poz. 5273

### WYROK NR II SA/LU 301/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 10 września 2013 r.

**w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lublinie na uchwałę Rady Gminy Niemce z dnia 27 kwietnia 2000 r. nr XX/144/2000 w przedmiocie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub gaz ziemny oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w gminie Niemce**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Dudek

Sędziowie Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)

Protokolant Sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 września 2013 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lublinie

na uchwałę Rady Gminy Niemce

z dnia 27 kwietnia 2000 r. nr XX/144/2000

w przedmiocie określenia opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub gaz ziemny oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w gminie Niemce

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

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

#### Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 lutego 2013r. Prokurator Rejonowy w Lublinie domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/144/2000 Rady Gminy Niemce z dnia 27 kwietnia 2000r. w sprawie określenia wysokości opłat za podłączenie nieruchomości do gminnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub gaz ziemny oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w gminie Niemce. Uchwała wprowadziła opłatę za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci wodociągowej w kwocie 1500 złotych, sieci kanalizacyjnej w kwocie 1800 złotych i sieci gazowej w wysokości 1600 złotych. Zdaniem skarżącego uchwała została podjęta z naruszeniem powołanych jako jej podstawa art. 4 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej ( Dz. U z 1997r., Nr 9, poz. 43 ze zmianami ) oraz art. 7 ust.1 pkt.3 , art.40 ust.2 pkt.4, art.41 i art.42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( tekst jedn. z 1996r., Nr 13, poz. 74 ze zmianami ). Prokurator zaznaczył, że nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje jednoznacznie, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych

przewidzianych wyłącznie ustawą. Natomiast opłaty przewidziane w §§ 1 i 2 zaskarżonej uchwały, uiszczenie których było warunkiem podłączenia danej nieruchomości do wymienionej sieci, jako mające charakter jednostronnie narzuconej daniny publicznej, nie znajdują prawnego umocowania w przepisach obowiązujących w dacie jej wydania. Podstawy takiej nie daje powołany w treści uchwały art. 4 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej jak i wspomniane już przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi wprawdzie o możliwości ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości cen i opłat albo zasad ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, ale nie oznacza to możliwości ustalania opłat za samo podłączenie do sieci. Wspomniane opłaty stanowią jedynie ekwiwalent za świadczoną przez gminę usługę w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Z treści uchwały wynika natomiast, że warunkiem przyłączenia do sieci było wniesienie opłaty, co czyniło ją daniną publiczną narzuconą jednostronnie przez gminę. Poza tym opłaty zostały ustalone w stałych wysokościach, niezależnie od rzeczywistych kosztów budowy sieci i były pobierane w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości. Podstawy do wprowadzenia opłat nie daje również zdaniem Prokuratora art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wymienia jedynie przykładowo na czym polegają zadania własne gminy, nie wprowadzając żadnych norm kompetencyjnych. Z kolei art. 40 ust.2 pkt 4 tej ustawy stanowiący o możliwości wydawania przez organy gminy aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może dotyczyć opłat za korzystanie z nich. Natomiast art. 41 ust.1 i art.42 zawierają jedynie ogólne normy określające organy upoważnione do stanowienia prawa miejscowego, formę w jakiej akt taki jest wydawany oraz zasady i tryb jego ogłoszenia. Zdaniem skarżącego w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, jak również obecnie, nie tylko wskazane w zaskarżonej uchwale przepisy, ale żadne inne regulacje powszechnie obowiązującego prawa nie stanowią podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego określającego wysokość odpłatności za podłączenie do sieci kanalizacyjnej. Jedyną prawnie dopuszczalną formą partycypacji mieszkańców gminy w kosztach budowy sieci są opłaty adiacenckie, ustalone już po jej wybudowaniu lub samoopodatkowanie się mieszkańców w drodze referendum. Skarżący podkreślił, że zaskarżona uchwała ma charakter prawa miejscowego, a zatem dopuszczalne jest stwierdzenie jej nieważności po upływie terminu wskazanego w art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, niezależnie od daty uchwalenia aktu. Skierowana została bowiem do wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy, którzy chcieliby podłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej i nakazała im określone zachowanie: obowiązek uiszczenia wskazanej w niej kwoty. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, dotyczy sytuacji powtarzalnych, ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Prokurator podkreślił, że dla dopuszczalności kontroli zaskarżonej uchwały nie ma znaczenia jej późniejsze uchylene, skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc), natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta, co ma znaczenie dla czynności prawnych dokonanych na jej podstawie. Uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni zatem bezprzedmiotowym rozpoznanie złożonej na nią skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Niemce zwróciła uwagę, że zaskarżona uchwała była przedmiotem badania przez Wojewodę Lubelskiego, który nie miał zastrzeżeń co do jej formy i zastosowanej podstawy prawnej. Podniesiono ponadto, że uchwała nie była aktem prawa miejscowego, nie była bowiem skierowana do ogółu mieszkańców Gminy, nie zawierała przepisów powszechnie obowiązujących, nie nakładała żadnych obowiązków, w tym wnoszenia przedmiotowych opłat. Przewidywała wyłącznie wysokość opłaty stanowiącej istotę umowy o podłączenie się do gminnej sieci wodociągowej oraz podstawę ich wnoszenia. Opłaty były dobrowolne, miały charakter cywilnoprawny, zależny od woli stron i są w istocie zryczałtowaną ceną za usługę w postaci podłączenia do gminnej sieci wodociągowej. W istocie uchwała miała charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, skierowanym wyłącznie do organu gminy. Zaznaczono ponadto, że utraciła moc prawną na skutek podjęcia w dniu 29 grudnia 2006r. uchwały Nr IV/20/06. Oznacza to, że nie może być ona stosowana i bezcelowym jest stwierdzanie jej nieważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodzić należy się przede wszystkim z wnoszącym skargę, według którego zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przyjmuje się zatem, że akt prawa miejscowego to akt normatywny, stanowiący źródło prawa powszechnie obowiązującego w terytorialnym zasięgu działania organu stanowiącego, zawierający normy generalne i abstrakcyjne. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego charakteryzują się możliwością regulowania zasad postępowania wszystkich kategorii adresatów, którymi mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (np. właściciele nieruchomości). Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Z kolei 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 prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Zaskarżona uchwała, nakładająca na właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy obowiązek ponoszenia opłaty za włączenie się do istniejącej sieci wodociągowej lub gazowej oraz zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych posiada niewątpliwie wskazane wyżej cechy, pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Dotyczy ona sytuacji powtarzalnych, a jej adresaci są określani generalnie Skierowana została do wszystkich właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy, którzy chcieliby podłączyć swoje nieruchomości do wspomnianych sieci, łącząc z tym faktem obowiązek uiszczenia wskazanej w uchwale kwoty, jako zwrotu części kosztów wykonania wskazanych w uchwale urządzeń użyteczności publicznej. Co więcej, wbrew twierdzeniu organu o dobrowolności opłat § 2 ust.2 uchwały od ich uiszczenia uzależnia wydanie zezwolenia przez Gminę na podłączenie do urządzeń (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011r. II OSK 673/11 opubl. w CBOSA). Równie zasadnie Prokurator dowodzi braku podstaw prawnych do jej uchwalenia. Według rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U z 2010r., Nr 102, poz. 651 ze zm.) właściciele nieruchomości są zobowiązani do uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, w postaci wnoszenia na rzecz gminy opłat adiacenckich (art. 144 ust. 1), z tym, że opłatę, ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) każdorazowo (indywidualnie i konkretnie) w drodze decyzji, po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 1). Ponadto zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami opłata może zostać ustalona nie zaraz po wybudowaniu urządzenia, ale dopiero wtedy, gdy właściciel nieruchomości będzie mógł z niego skorzystać, tj. gdy będzie faktycznie mógł się podłączyć do wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej albo będzie mógł korzystać z wybudowanej (a także odbudowanej lub rozbudowanej) drogi. Powołane przepisy stanowią jedyną materialnoprawną podstawę do wydania decyzji w przedmiocie partycypacji mieszkańców gminy w kosztach budowy sieci. Nie ma żadnej natomiast podstawy do regulowania tej kwestii w uchwale Rady Gminy (tak też w wyrokach NSA z dnia 9 listopada 2011r. II OSK 1671/11, 25 lipca 2011r. II OSK 673/11 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zaznaczyć trzeba, że wprawdzie zgodnie z art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.) w treści obowiązującej w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, to jednak, jak podniesiono w skardze i co wynika z powołanego przepisu, muszą one wynikać z upoważnień ustawowych, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawy. Wskazywać ono powinno także organ administracji właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczegółowej albo generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Dotyczy ono najczęściej materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych. Akt prawa miejscowego ma w tym przypadku charakter dopełniający do regulacji ustawowej. Upoważnienie generalne daje jedynie prawną możliwość wydania aktu prawa miejscowego, określając w sposób ogólny zakres regulacji lub warunki, jakie muszą być spełnione, lecz nie przesądza o treści norm, które mają zostać ustanowione. Upoważnienie generalne musi jednak zawierać określenie organu kompetentnego do wydania aktu oraz ogólne wskazanie materii będącej przedmiotem regulacji. W tym kontekście słusznie skarżący zauważa, że podstawy do wydania zaskarżonej uchwały nie sposób wywieść z art. 4 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej ( Dz. U z 1997r. Nr 9, poz. 43 ze zmianami ) zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za

korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego". W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano, że przepis ten nie stanowił podstawy prawnej do wydawania przez organy gminy przepisów powszechnie obowiązujących (aktów prawa miejscowego), które dotyczyłyby wymienionych w nim cen i opłat. Ponadto podłączenie do sieci kanalizacyjnej nie jest ani "usługą komunalną" ani "korzystaniem z obiektów i urządzeń", toteż także z tego punktu widzenia zaskarżona uchwała nie miała podstawy prawnej ( wyrok NSA z dnia 20 października 2005r. II OSK 138/05 LEX nr 201433, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001r. SA/Wr 1415/ 01 opubl. w bazie LEX, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2011r. II SA/Kr 1263/10 LEX nr 753 483 ). W wyroku z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/00, Lex nr 49520) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wspomniane opłaty mogą być jedynie ustalonymi "urzędowo" należnościami, stanowiącymi ekwiwalent za "usługę" ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Pojawienie się przymusu czyni tę opłatę daniną publiczną, narzuconą jednostronnie wraz z ową usługą. Wprowadzona uchwałą rady gminy jednorazowa opłata za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci kanalizacyjnej nie jest wprawdzie w sensie prawnym opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z urządzeń komunalnych jest koniecznością życiową. Opłata ta ma 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 zatem traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszących świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej ( por. także wyrok NSA z dnia 3 marca 2009r. II OSK 1459/08 opubl. w CBOSA ).

Błędne jest również przekonanie Wójta o bezprzedmiotowości postępowania z tego tylko powodu, że zaskarżona uchwała została następnie uchylona. Koncepcja ta opiera się bowiem na niedostatecznej ocenie skutków prawnych chylenia aktu i stwierdzeniu jego nieważności, które są przecież zupełnie odmienne. Trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 września 2007r. (sygn. akt II OSK 1046/07, opubl. LEX nr 384291) oraz z dnia 4 listopada 2010r. (sygn. akt II OSK 1783/10, opubl. w CBOSA), że uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza jej wyeliminowanie ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc), natomiast stwierdzenie nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta, co ma oczywiście znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jej podstawie. Uchylenie uchwały przerywa bowiem jej skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki prawne powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia uchylenia. W takim przypadku nie można byłoby zarzucić organom gminy działania bez podstawy prawnej w zakresie nałożenia na jednostkę obowiązku, a tym samym żądania zwrotu pobranych opłat (por. wyroki NSA z dnia 27 maja 2008r., sygn. akt II OSK 344/08 i z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06 – publ. CBOSA).

Z tych powodów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012r., poz. 270 ze zm.) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały.

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