



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 kwietnia 2013 r.

Poz. 2258

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 1054/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 29 stycznia 2013 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu na uchwałę Rady Gminy Sitno z dnia 28 czerwca 2004 r. nr XXI/87/04 w przedmiocie określenia wysokości opłaty za przyłączenie do wodociągu gminnego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

Sędziowie: Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)

Protokolant: Referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 stycznia 2013 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zamościu

na uchwałę Rady Gminy Sitno

z dnia 28 czerwca 2004 r. nr XXI/87/04

w przedmiocie określenia wysokości opłaty za przyłączenie do wodociągu gminnego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, która nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Sitno w dniu 28 czerwca 2004 r. podjęła uchwałę nr XXI/87/04 w sprawie określenia wysokości opłaty za przyłączenie się do wodociągu gminnego. W § 1 tej uchwały ustalono, że wysokość opłaty za przyłączenie się do wodociągu gminnego, to jest do istniejącej i zmodernizowanej sieci, wynosi 1 000 zł.

Skargę do Sądu na tę uchwałę złożył w dniu 6 listopada 2012 r. Prokurator Rejonowy w Zamościu, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Uchwale tej skarżący zarzucił rażące naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, poprzez uznanie, iż przepis ten dawał podstawę do określenia wysokości opłaty za przyłączenie się do wodociągu gminnego. Zdaniem Prokuratora opłaty, o jakich mowa w powyższym przepisie, mogą być tylko ustalonymi urzędowo należnościami, stanowiącymi ekwiwalent za usługę, polegającą na umożliwieniu korzystania z obiektów i urządzeń gminnych, a nie mogą mieć charakteru przymusowego. Opłata za przyłączenie się do wodociągu gminnego, określona zaskarżoną uchwałą, tych wymogów nie spełnia, gdyż jest obowiązkowa dla właścicieli nieruchomości przyłączających się do wodociągu gminnego. Oznacza to, że przedmiotowa

uchwałą, będąca aktem prawa miejscowego, została wydana bez upoważnienia ustawowego, co winno skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości.

W odpowiedzi na skargę Gmina Sitno podkreśliła, iż uznając zasadność zarzutów podniesionych w skardze, w dniu 20 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/161/2012 w sprawie uchylecia zaskarżonej uchwały. W tej sytuacji, zdaniem Gminy, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora Rejonowego w Zamościu jest uzasadniona.

W myśl przepisu art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „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 sądoadministracyjnym 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.). 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 NSA z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06, niepubl., dostępny w CBOSA).

Zaskarżoną uchwałą nr XXI/87/04 z dnia 28 czerwca 2004 r. Rada Gminy Sitno określiła wysokość opłaty za przyłączenie się do wodociągu gminnego. Zgodnie z § 1 tej uchwały opłata ta wynosi 1 000 zł.

Zasadnie zwrócił uwagę Prokurator, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała wskazuje wysokość opłaty za przyłączenie się do gminnej sieci wodociągowej, a zatem posiada cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały są wszystkie podmioty przyłączające się do owej sieci i uchwała ta nakazuje im określone zachowanie, to jest obowiązek uiszczenia wskazanej w uchwale opłaty. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem 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 oznacza, że jej wniesienie nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 P.p.s.a.). W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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.

Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji RP). Powyższa regulacja oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Należy podkreślić, iż Sąd podziela w całości argumentację podniesioną w skardze Prokuratora Rejonowego w Zamościu wskazującą na wydanie zaskarżonej uchwały bez upoważnienia ustawowego.

W treści zaskarżonej uchwały, jako podstawa prawna jej wydania, wskazany został przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm., to jest w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały).

Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, 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 ugruntowane jest stanowisko, że powyższy przepis nie może stanowić podstawy do podjęcia przez radę gminy uchwały nakładającej obowiązek uiszczenia opłaty w określonej wysokości w związku z włączeniem się do sieci wodociągowej. Przepis ten zawiera bowiem jedynie podstawę prawną do ustalenia cen za wodę z wodociągu gminnego (odpowiednio cen za odbiór ścieków do kanalizacji gminnej), a nie daje podstaw do nałożenia w drodze uchwały organu gminy obowiązku ponoszenia opłat za możliwość korzystania z urządzeń wodociągowych (kanalizacyjnych) lub opłat za podłączenie do tych urządzeń. W zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzanie opłat za podłączenie do nich. Podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nie jest ani „usługą komunalną” ani „korzystaniem z obiektów i urządzeń” (por. przykładowo wyroki: WSA w Łodzi z dnia 30 października 2012 r., II SA/Łd 689/12 oraz z dnia 10 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1050/12, WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2012 r., IV SA/PO 1069/12, WSA w Krakowie z dnia 16 października 2012 r., II SA/Kr 780/12 – niepubl., dostępne w CBOSA).

Wbrew stanowisku Gminy zawartemu w odpowiedzi na skargę, uchylenie przez organ Gminy zaskarżonej uchwały nie czyni zbędnym wydania wyroku przez Sąd w niniejszej sprawie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie.

W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że przepis obowiązuje w systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Nieobowiązywanie aktu prawnego nie oznacza więc, że przestał on kształtować stosunki prawne istniejące nadal po dacie, w której przestał obowiązywać. Przepisy zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, mogą 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 TK: z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44 i z dnia 14 lutego 1994 r., K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7 oraz powołany wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1050/12).

W rozpoznawanej sprawie, po wniesieniu skargi przez Prokuratora Rejonowego w Zamościu, Rada Gminy Sitno uchwałą nr XXVIII/161/2012 z dnia 20 listopada 2012 r. uchyliła w całości zaskarżoną uchwałę. Uchwała ta weszła w życie z dniem jej podjęcia (§ 3).

Należy podkreślić, iż uchylenie zaskarżonej uchwały miało wyłącznie skutek konstytutywny ex nunc, to jest od daty wejścia w życie powołanej uchwały z dnia 20 listopada 2012 r. Okoliczność ta nie uniemożliwia zatem stwierdzenia nieważności tejże uchwały.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że stwierdzenie nieważności jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności oraz prawidłowości zaskarżonego aktu. Stwierdzenie nieważności działa ex tunc, czyli z mocą wsteczną od daty wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem. Niezgodność aktu prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym powoduje nieważność tego aktu już od daty jego uchwalenia, zatem od samego początku taki akt nie wywołuje żadnych skutków prawnych z niego wynikających.

Przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowi również art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wprawdzie nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały rady

gminy po upływie roku od dnia jej podjęcia, jednakże ograniczenie to nie dotyczy aktów prawa miejscowego, a więc również przedmiotowej uchwały.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 P.p.s.a., orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.