



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 22 września 2015 r.

Poz. 2888

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 168/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 3 lutego 2015 r.

**w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Gminy Czemierniki z dnia 31 stycznia 2006 r., nr XXVIII/154/06 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Czaja

Sędziowie Sędzia WSA Robert Hałabis, Sędzia SO del. Arkadiusz Mrowiec (sprawozdawca)

Protokolant Asystent sędziego Kazimierz Marszałek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 stycznia 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Czemierniki

z dnia 31 stycznia 2006 r., nr XXVIII/154/06

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 2-4, § 6 ust. 4, § 7, § 13 ust. 1 i ust. 2, § 19 ust. 1, § 23, § 25 ust. 2, § 27 i § 28 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Czemierniki;

II. oddała skargę w pozostałej części.

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

#### UZASADNIENIE

W dniu 31 stycznia 2006 r. Rada Gminy Czemierniki podjęła uchwałę nr XXVIII/154/06 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i doprowadzania ścieków na terenie Gminy Czemierniki (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 98, poz. 1748; dalej także jako „regulamin”).

Pismem z dnia 17 stycznia 2014 r. Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Skarżący – wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały – zarzucił jej naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej jako „u.s.g.”), oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. nr 72, poz. 747 ze zm.; dalej także jako „ustawa”), poprzez uznanie, że przepisy te stanowią podstawę prawną nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Czemierniki, działając na podstawie powołanych wyżej przepisów, nałożyła obowiązek uiszczania opłat za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (§ 13 ust 1 i 2 Regulaminu). Opłaty powyższe miały charakter opłat przyłączeniowych, nie odpowiadały one wysokości kosztów wykonania przyłącza wodnego, a ustalane były na podstawie obowiązującej w dniu przyłączenia taryfy.

W ocenie Prokuratora przedmiotowa uchwała narusza powołane w niej przepisy, albowiem żaden z nich nie zawiera ustawowego upoważnienia do nałożenia przez radę gminy w drodze aktu prawa miejscowego opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Zgodnie zaś z treścią art. 84 Konstytucji RP zabronione jest jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Końcowo Prokurator podkreślił, że posiada legitymację procesową w sprawach dotyczących zaskarżania tego rodzaju uchwał wynikającą z konieczności ochrony obiektywnego porządku prawnego, bez konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Czemierniki stwierdził, iż mając na uwadze treść i zarzuty skargi oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy uwzględnił w całości skargę na zasadzie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”), informując jednocześnie, że w dniu 28 lutego 2014 r. na zwołanej sesji Rady Gminy Czemierniki poddana zostanie pod głosowanie uchwała w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uwzględniająca zarzuty skargi.

Na rozprawie przed Sądem w dniu 27 stycznia 2015 r. stawiała się prokurator Prokuratury Rejonowej Lublin-Północ w Lublinie delegowana do Prokuratury Okręgowej w Lublinie, która popierając skargę podniosła dodatkowo przeciwko zaskarżonej uchwale zarzut naruszenia prawa poprzez zawarcie w regulaminie powtórzeń regulacji ustawowych, a mianowicie w § 5 ust. 2, 3 i 4 odnoszącym się do art. 6 ust. 3 ustawy oraz w § 7 regulaminu zawierającym powtórzenie tegoż przepisu. Ponadto wskazała, że regulamin zawiera postanowienia, które winny być określone w umowie. Znajdują się one w treści: § 6, § 19 ust. 1, § 23, § 25 ust. 2, § 27 i § 28 regulaminu.

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

Skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim częściowo zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się na wstępie do treści odpowiedzi na skargę wypada wyjaśnić, iż nie może być uznana za uwzględnienie skargi w trybie autokontroli przewidzianym w art. 54 § 3 p.p.s.a. sama deklaracja ze strony organu wykonawczego Gminy Czemierniki, iż Rada tej Gminy na najbliższej sesji podejmie uchwałę uchylającą, bądź też zmieniającą zaskarżony regulamin w sposób uwzględniający zarzuty skargi. Ponadto, nawet gdyby taka uchwała została już podjęta i tak nie dawałoby to podstaw do umorzenia niniejszego postępowania sądowego na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jako bezprzedmiotowego. Uchylenie zaskarżonej uchwały miałoby 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 kwestionowanym regulaminie, w przypadku jedynie ich uchylecia, a nie stwierdzenia 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).

Oceniając natomiast w dalszej kolejności dopuszczalność skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 8 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 zatem, 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

sądowoadministracyjnym 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06).

Ponadto zaskarżona uchwała Rady Gminy Czemierniki z dnia 31 stycznia 2006 r. nr XXVIII/154/06 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i doprowadzania ścieków, stosownie do art. 19 ust. 1 zdanie 2 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej zaskarżenie przez prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Uznając zatem za dopuszczalną skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, dochodząc do wniosku, że w zarówno zarzuty podniesione w jej treści, jak i uzupełnione na rozprawie w dniu 27 stycznia 2015 r., są zasadne.

Wskazać należy, że w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś 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 obowiązującego na obszarze działania tych organów.

Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Regulacja ta oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powołane przepisy ustawy zasadniczej, za niezgodny z prawem należy przede wszystkim uznać wytknięty w treści skargi § 13 ust. 1 i 2 zaskarżonego regulaminu. Przepisy te przewidują bowiem odpłatność za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, której wysokość ustalana jest według obowiązującej taryfy. Nałożenie obowiązku uiszczenia opłaty przez osoby ubiegające się o realizację przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego – jak słusznie stwierdził skarżący – wykracza jednak poza upoważnienie ustawowe, w tym wynikające z przepisów powołanych jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, tj.: art. 18 ust. 1 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g. oraz art. 19 ust. 1 ustawy.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepisy te nie zawierają zatem wyraźnego upoważnienia ustawowego dla jednostronnego nałożenia na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat. Upoważnienia takiego nie stanowi również art. 42 u.s.g., który jedynie określa zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego (odsyłając w tym zakresie do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 i Nr 232, poz. 1378).

Z kolei art. 19 ust. 1 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jednak również nie może być uznany jako podstawa prawna do wprowadzenia w takowym regulaminie przedmiotowych odpłatności.

W istocie podstawy prawnej dla rady gminy do wprowadzania opłat za podłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej nie można doszukać się także w żadnych innych obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej (w tym również w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały). Podkreślić należy, że stanowisko to – w pełni aprobowane przez skład orzekający w niniejszej sprawie – jest ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia

25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04 oraz z dnia 17 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2793/01; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 965/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie: z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 842/07 oraz z dnia 23 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1688/11).

Stwierdzić zatem należy, że zasadnie skarżący wytknął Radzie Gminy Czemierniki naruszenie prawa polegające na bezpodstawnym wprowadzeniu w przepisach § 13 ust. 1 i 2 zaskarżonego regulaminu obowiązku odpłatności za podłączenie do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej.

Również zarzuty strony skarżącej podniesione dodatkowo na rozprawie zasługują na uwzględnienie.

Przepisy § 5 ust. 2-4 oraz § 7 regulaminu – jak słusznie zauważyła obecna na rozprawie Prokurator – stanowią w istocie jedynie powielenie treści regulacji ustawowych, a dokładnie art. 6 ust. 3-6 ustawy. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela natomiast pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 8 kwietnia 2008 r. (II OSK 370/07, LEX nr 446997), zgodnie z którym regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest aktem prawa miejscowego, a jego „regulaminowy” charakter nie powoduje, że mają w odniesieniu do niego zastosowanie inne zasady niż w stosunku do innych aktów prawa miejscowego, w szczególności, że może on powtarzać przepisy ustawowe lub je modyfikować.

Z kolei w § 6 ust. 4, § 19 ust. 1, § 23, § 25 ust. 2, § 27 i § 28, organ stanowiący gminy przekroczył granice upoważnienia ustawowego. Treść tych regulacji wykracza bowiem poza szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepisy § 6 ust. 4, § 23 i § 27 dodatkowo dotyczą materii, która w świetle art. 6 ust. 3 ustawy winna zostać sformułowana już w umowie z odbiorcą, nie zaś w regulaminie mającym charakter aktu generalnego i abstrakcyjnego. Z kolei § 25 ust. 2 i § 28 nakładają na odbiorcę obowiązki, które nie znajdują umocowania w przepisach ustawy.

Jak niezgodny z prawem uznać należy również § 19 ust. 1 regulaminu, określający miejsce wydania rzeczy w rozumieniu kodeksu cywilnego w zakresie dostawy wody. Przepis ten istotnie bowiem kształtuje zasady i zakres odpowiedzialności np. w przypadku awarii sieci, a tym samym ingeruje się w kwestie, które powinny być przedmiotem klauzul umownych.

Mając na uwadze opisane wyżej wady uchwały Rady Gminy Czemierniki nr XXVIII/154/06 z dnia 31 stycznia 2006 r., stwierdzić należy, że obarczona nimi część zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo i winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Podkreślić przy tym należy, że przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowi art. 94 ust. 1 u.s.g. 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. Zaskarżona uchwała, jak wskazano wyżej, taki akt stanowi.

Z tych wszystkich względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 2 i 4, § 6 ust. 4, § 7, § 13 ust. 1 i ust. 2, § 19 ust. 1, § 23, § 25 ust. 2, § 27 i § 28 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w Gminie Czemierniki.

Pomimo zaś wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały we wskazanej wyżej części, nie ma – w ocenie Sądu – przeszkód, by w pozostałej części uchwała ta zachowała moc obowiązującą.

Z tych względów i na podstawie art. 151 p.p.s.a. skarga podlegała oddaleniu w pozostałej części.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji wyroku.

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