



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 września 2015 r.

Poz. 2890

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 182/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 15 stycznia 2015 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 27 stycznia 2006 r. nr XXXVI/319/ 2006 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Dudek

Sędziowie Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca), Sędzia NSA Krystyna Sidor

Protokolant Asystent sędziego Kazimierz Marszałek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 stycznia 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski

z dnia 27 stycznia 2006 r. nr XXXVI/319/ 2006

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta

I. stwierdza nieważność § 28 ust. 1 uchwały nr XXXVI/319/ 2006 z dnia 27 stycznia 2006 r. Rady Miasta Międzyrzec Podlaski, w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Międzyrzec Podlaski;

II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

W dniu 27 stycznia 2006 r. Rada Miasta Międzyrzec Podlaski podjęła uchwałę nr XXXVI/319/2006 w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Międzyrzec Podlaski. W § 28 ust. 1 przyjętego tą uchwałą regulaminu zawarto unormowanie, zgodnie z którym przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne.

W dniu 17 stycznia 2014 r. Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim wniósł na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. Skarżący – domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały – zarzucił jej naruszenie art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 ze zm.; dalej także 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: „ustawa”), poprzez uznanie, że przepisy te stanowią podstawę prawną nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że opłata przewidziana w zaskarżonej uchwale, której uiszczenie było warunkiem podłączenia danej nieruchomości do sieci, mająca charakter jednostronnej daniny publicznej, nie znajduje prawnego umocowania w przepisach obowiązujących w dacie jej wydania.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Międzyrzec Podlaski – reprezentujący w niniejszym postępowaniu Gminę Międzyrzec Podlaski – wniósł o oddalenie skargi, ewentualnie – w razie uznania skargi za zasadną – o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 28 ust. 1. Ustosunkowując się do zarzutów skargi organ podniósł, że z jej treści wynika, że Prokurator kwestionuje zgodność z prawem jedynie paragrafu 28 ustępu 1 zaskarżonej uchwały, brak jest więc podstaw do stwierdzenia nieważności tej uchwały w pozostałej części. Nadto organ wykonawczy Gminy wskazał, że mając na uwadze argumentację podniesioną w skardze, w najbliższym czasie przedstawi Radzie Miasta Międzyrzec Podlaski propozycję zmiany zaskarżonej uchwały, poprzez wykreślenie z paragrafu 28 tej uchwały ustępu 1 w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim zasługiwała na częściowe uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (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.

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, nawet jeśli – jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie – organ Prokuratury zdecydował się zakwestionować uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski po blisko ośmiu latach od jej podjęcia.

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 § 1 P.p.s.a. 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 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., I OSK 978/06, niepubl., dostępny w CBOSA).

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 27 stycznia 2006 r., nr XXXVI/319/2006, w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie miasta Międzyrzec Podlaski. W § 28 ust. 1 tej uchwały przyjęto, że przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne.

Dokonując analizy treści tego zapisu zaskarżonej uchwały należy w pierwszym rzędzie podkreślić, że stosownie do art. 19 ust. 1 zdanie 2 ustawy, wspomniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a to oznacza, że zaskarżenie tej uchwały przez prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 zdanie 2 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 argumentacja w niej podniesiona jest zasadna.

Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego, będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), 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 stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. 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. Nie budzi jednak wątpliwości, że przepis powyższy nie daje radzie gminy podstawy normatywnej do wprowadzenia opłaty za podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Podstawy takiej nie dają również inne przepisy wskazane w zaskarżonej uchwale jako podstawa prawna jej wydania, to jest: art. 42 u.s.g. oraz art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków.

Pierwszy z tych przepisów stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.). Drugi ze wskazanych przepisów zawiera jedynie ogólną podstawę do wydania przez radę gminy aktu miejscowego jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Szczegółowy zakres tego aktu określono w ustępie 2 artykułu 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków. Z przepisu tego jednak nie wynika, by organ stanowiący gminy mógł we wskazanym akcie unormować kwestię odpłatności za włączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Lu 438/13, Lex nr 1444522).

W tym miejscu wypada podkreślić, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że 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., II SA 2320/00, publ. OwSS 2001/4/129, Lex nr 49520; wyrok WSA w Krakowie z dnia 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., 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 wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą.

Wprowadzona zaskarżoną uchwałą opłata za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nie jest wprawdzie – w sensie prawnym – opłatą przymusową, jest jednak oczywiste, że korzystanie przez mieszkańców gminy z takich 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 dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej (tak m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OwSS 2001/4/129, LEX nr 49520; z dnia 17 maja 2002 r., I SA 2793/01, LEX nr 149541; z dnia 25 listopada 2004 r., OSK 821/04, LEX nr 164665 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 września 2002 r., II SA/Lu 286/02, niepubl.).

Podsumowując należy stwierdzić, że ustalona zaskarżoną uchwałą opłata za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej ma 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 tymi przepisami w ścisłym związku.

Przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie stanowi 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. Zaskarżona uchwała, stosownie do art. 19 ust. 1 zdanie 2 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego.

Odnosząc się do argumentacji podniesionej w odpowiedzi na skargę, stwierdzić należy, że przyszedł i niepewny „zamiar” przedstawienia w przyszłości Radzie Miasta Międzyrzec Podlaski przez Burmistrza propozycji zmiany zaskarżonej uchwały, poprzez wykreślenie z paragrafu 28 tej uchwały ustępu 1 w całości, nie czyni postępowania w niniejszej sprawie bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a.

Trzeba zauważyć, że nawet uchylenie przez organ Gminy zaskarżonej uchwały we wskazanej części nie czyniłoby zbędnym wydania wyroku przez Sąd w niniejszej sprawie. Nie budzi bowiem wątpliwości Sądu, że zaskarżona uchwała – w części obejmującej jej § 28 ust. 1 – może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie. W orzecznictwie sądów utrwalone jest zaś 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 stanów faktycznych z 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 wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1050/12, niepubl., dostępny w CBOSA).

Należy podkreślić, że uchylenie zaskarżonej uchwały może mieć wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, to jest od daty utraty mocy obowiązującej przez tę uchwałę, określonej w „nowej” uchwale, co nie może jednak nastąpić z mocą wsteczną. Stwierdzenie nieważności jest natomiast rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności oraz prawidłowości zaskarżonego aktu. Działa ono *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.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność § 28 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Sąd nie dopatrył się natomiast uchybień, które uzasadniałyby stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w pozostałej części. Uchybień takich nie wskazał zresztą również Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim w swojej skardze. Należy przy tym zauważyć, że w ocenie Sądu, pomimo wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały we wskazanej wyżej części, nie ma żadnych przeszkód, by uchwała ta obowiązywała w pozostałej części.

Skoro brak było podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, skarga w zakresie, w jakim zawierała żądanie stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.