



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5769

Sygn. akt III SA/Lu 79/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca), Sędzia WSA Robert Hałabis
Protokolant	Starszy asystent sędziego Monika Samcik

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 maja 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Tyszowce

z dnia 14 lutego 2006 r. nr XXXIX/218/2006

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

- § 26 ust. 1 – w zakresie obejmującym sformułowanie „*jest odpłatne*”,
- § 26 ust. 2 - w całości oraz
- § 26 ust. 4 pkt d - w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt III SA/Lu 79/18

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Tyszowcach nr XXXIX/218/2006 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków na terenie miasta i gminy Tyszowce (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 24 maja 2006 r. Nr 92, poz. 1643), zmienionej uchwałami Rady Miejskiej

w Tyszowcach nr XIV/110/2008 z dnia 3 marca 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego Nr 51, poz. 1592) i nr XXVII/166/201 z dnia 20 lutego 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 2571) i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej § 26.

Zaskarżonej uchwale prokurator zarzucił rażące naruszenie prawa, tj. art. 19 ust. 1 i art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328 ze zm., dalej jako „ustawa”) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) poprzez przyjęcie, że przepisy te stanowią podstawę prawną do nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia odpłatności za podłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej i zawarcie w § 26 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zapisów dotyczących ustalania w umowie oświadczenie usług opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej i określenie warunków technicznych przyłącza, co nie znajduje podstawy w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W uzasadnieniu skargi prokurator podniósł, że przepis art. 19 ustawy nie daje radzie gminy uprawnienia do regulowania kwestii odpłatności za podłączenie do sieci. Zaskarżona uchwała wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe. Prokurator odwołał się do art. 15 ust. 2 ustawy, z którego wynika, że osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci zapewnia na własny koszt budowę przyłączy. Podłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę kosztów innych niż określone w art. 15 ust. 2 ustawy. Skarżący podkreślił, że jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Tyszowcach wniosła o umorzenie postępowania sądowego z uwagi na to, że zaskarżony § 26 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków został uchylony uchwałą nr XXXIII/209/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. Skoro kwestionowany zapis regulaminu został usunięty z obrotu prawnego, postępowanie przed sądem administracyjnym stało się bezprzedmiotowe.

Na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2018 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Zamościu, reprezentujący skarżącego, sprecyzował skargę w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności § 26 ust. 1 uchwały w części obejmującej stwierdzenie: „jest odpłatne” oraz § 26 ust. 2 w całości oraz ust. 4 pkt d w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola dokonywana jest według stanu prawnego obowiązującego w dacie podjęcia uchwały.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 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. W judykaturze ugruntowany jest również 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. 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 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 on więc obowiązku wykazania naruszenia interesu

prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06).

Ponadto w świetle art. 53 § 2a p.p.s.a. zaskarżenie przez Prokuratora uchwały Rada Miejskiej w Tyszowcach nr XXXIX/218/2006 z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta i gminy Tyszowce nie było ograniczone żadnym terminem.

Wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, uchylene zakwestionowanego postanowienia regulaminu uchwałą nr XXXIII/209/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. nie stanowiło podstawy do umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jako bezprzedmiotowego.

Uchylenie uchwały ma wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, które przynosi skutek *ex tunc*, tj. od momentu jej uchwalenia). Przepisy zawarte w kwestionowanym Regulaminie, w przypadku jedynie ich uchylenia, 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. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94).

W świetle przytoczonych przepisów, w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły więc negatywne przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., które wyłączałyby merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim.

Przedmiotem skargi w sprawie niniejszej jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego - rady miasta w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to zawarte jest w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.) stanowił, że: „Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego.”

Na marginesie zauważyć należy, że jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 ust. 2 u.s.g.). Wszelkie poczynione niżej rozważania rady gminy odnoszą się również do rady miejskiej.

Uchwała zaskarżona została w części obejmującej § 26 ust. 1 i ust. 2 i ust. 4 pkt d i w tych granicach poddana została kontroli sądu.

Zaskarżone postanowienia § 26 uchwały mają brzmienie:

„1. Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia, zwanych dalej "warunkami przyłączenia" złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.

2. Kwota należności za przyłączenie ustalana jest na podstawie kalkulacji

4. Przedsiębiorstwo określa wzory wniosku, o którym mowa w ust. 1, który zawiera między innymi:

- a) dane dotyczące identyfikacji wnioskodawcy,
- b) adres podłączanej nieruchomości,
- c) rodzaj podłączenia (wodociągowe, kanalizacyjne),
- d) formę, termin i sposób płatności za podłączenie,
- e) określenie rodzaju i parametrów instalacji odbiorczej, charakterystykę zużycia wody, rodzaj i ilość, a w przypadku Odbiorców usług dostarczających ścieki przemysłowe jakość odprowadzanych ścieków,
- f) datę i podpis wnioskodawcy”

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że § 26 regulaminu wprowadza odpłatność za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Wynika to wprost z brzmienia § 26 ust. 1 uchwały. Zasada odpłatności potwierdzona została w § 26 ust. 2 uchwały, który przewiduje, że należność za przyłączenie ustalana miałaby być na podstawie bliżej nieokreślonej kalkulacji. Przepis § 26 ust. 4 pkt d) dotyczy zaś formy, terminu i sposobu płatności za podłączenie.

Przepis art. 15 ust. 2, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały stanowił: „Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci”.

Zawarte w przepisie art. 15 ustawy unormowania, dotyczące budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz przyłączania do sieci, określają obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (ust. 1 i 4) oraz obowiązki osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, w szczególności obowiązek poniesienia kosztów budowy przyłączy do sieci oraz urządzeń związanych z przyłączeniem (ust. 2 i 3).

Wprowadzenie w § 26 uchwały zasady odpłatności za przyłączenie do sieci nie może być rozumiane jako „realizacja” określonego w ustawie obowiązku ponoszenia przez osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do sieci kosztów budowy przyłączy. Obowiązek ten został jasno określony w ustawie i nie może być powtarzany w uchwale rady gminy. Przepis art. 15 nie zawiera zresztą żadnego upoważnienia dla rady gminy do określania w regulaminie zasad ponoszenia kosztów budowy przyłączy.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że wynikające z art. 19 ust. 1 upoważnienie ustawowe do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie daje radzie miasta uprawnienia do wprowadzania odpłatności za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy w brzmieniu z daty podjęcia uchwały, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług,
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach,
- 4) warunki przyłączania do sieci,
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych,
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza,
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków,
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków,
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Przytoczony przepis ściśle określa zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy i nie daje radzie gminy prawa do normowania innych niż wskazane w ustawie zagadnień, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Z przepisu art. 19 ust. 2 nie wynika w żaden sposób upoważnienie rady do przyjęcia w regulaminie postanowienia dotyczącego odpłatności za przyłączenie do sieci.

Podstawy takiej nie daje w szczególności art. 19 ust. 2 pkt 4. Przepis ten upoważnia wprawdzie radę miasta do określenia warunków przyłączania do sieci, nie oznacza to jednak, że rada gminy (miasta) upoważniona jest do ustalenia odpłatności za przyłączenie do sieci.

Uprawnienia takiego nie daje także art. 15 ust. 2. Wprawdzie art. 15 ust. 2 stanowi, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia realizację przyłączenia do tych sieci na własny koszt, a rada gminy ma stosownie do brzmienia art. 19 ust. 1 cyt. ustawy uchwalić regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie gminy, którego jednym

z elementów jest określenie przez organ stanowiący gminy „warunków przyłączenia do sieci” (art. 19 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy), to przepis ten nie daje radzie gminy kompetencji do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (por. glosa W. Chróścielewski, J.P.Tarno do wyroku NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, opubl. OSP 2002/6/75).

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z poz. zm.), który w dacie podjęcia uchwały stanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z przepisu tego wynika zatem w sposób niebudzący wątpliwości, że gmina nie może stanowić w sprawach niezastrzeżonych do jej kompetencji. Ponadto z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. wyraźnie wynika, że rada może podejmować uchwały w sprawach podatków i opłat tylko w granicach określonych w odrębnych ustawach. Nałożenie opłat przez radę gminy wymaga więc istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego. Art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków nie zawiera zaś wyraźnego upoważnienia do nakładania opłat i dlatego uznać należy, że w kwestionowanym zakresie badana uchwała narusza prawo.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. W zaskarżonej uchwale jako podstawę prawną jej wydania wskazano art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który upoważnia wprawdzie do uchwalenia regulaminu, nie zawiera natomiast podstawy do nakładania jednorazowych opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej, czy kanalizacyjnej.

Z faktu, że sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych gminy nie wynika jeszcze kompetencja dla organu stanowiącego gminy do wprowadzania opłat za podłączenie do sieci podmiotów chcących z niej korzystać (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 września 2005 r., II SA/Kr 1028/04).

Należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała wykracza w zaskarżonej części poza prawotwórcze kompetencje organów gminy, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ nie ma dla niej wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1 ustawy) i nie należy też do kategorii aktów prawnych określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy).

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione było stwierdzenie nieważności w całości ust. 2 i ust. 4 pkt d § 26 zaskarżonej uchwały oraz § 26 ust. 1 uchwały w części obejmującej stwierdzenie „jest odpłatne”, ponieważ powyższe postanowienia regulaminu dotyczyły kwestii wyliczania opłaty oraz formy, terminu i sposobu uiszczenia opłaty, która ze szczegółowo omówionych wyżej względów była wprowadzona z naruszeniem prawa.

Za nieuzasadnione uznać należy również pozostałe zarzuty i wywody przedstawione w odpowiedzi na skargę.

To, że zaskarżona uchwała i uchwały je zmieniające były przedstawiane Wojewodzie Lubelskiemu, które nie wydał w stosunku do nich rozstrzygnięć nadzorczych, nie oznacza, że uchwały te były zgodne z prawem.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę nie jest związany ocenami i poglądami wyrażanymi przez organy administracji w kwestii oceny zgodności prawem przedmiotowej uchwały, w tym nie jest związany stanowiskiem Wojewody Lubelskiego.

Podstawową zasadą w działalności orzeczniczej sądu jest zasada samodzielności judykacyjnej sądu. Zgodnie z tą zasadą sąd jest nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany do samodzielnego rozstrzygnięcia wszelkich pojawiających się w sprawie kwestii, tak faktycznych, jak i prawnych.

Ograniczenia samodzielności judykacyjnej sądu muszą wynikać jednoznacznie z przepisów prawa i nie mogą być wykładane rozszerzająco. W niniejszej sprawie ograniczenia takie nie miały zastosowania.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostawało również to, że już wcześniej zaskarżona uchwała była przedmiotem analizy Prokuratury Rejonowej w Tomaszowie Lubelskim.

Ze względów wskazanych powyżej jakiegokolwiek oceny prokuratury powzięte w trakcie wcześniejszej analizy uchwały, nie wiązały Sądu i nie miały wpływu na rozstrzygnięcie sądowe.

Bez znaczenia dla stwierdzenia nieważności uchwały pozostawał również upływ czasu albowiem z mocy art. 53 § 2a i § 3 p.p.s.a. możliwość zaskarżenia przez prokuratora przedmiotowej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, nie została ograniczona żadnym terminem.

Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.