



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5770

Sygn. akt III SA/Lu 88/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska
Protokolant	Sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 3 lipca 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Gminy Serniki

z dnia 16 grudnia 2005 r. nr XLII/123/2005

w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

- § 16 ust. 1 – w zakresie obejmującym sformułowanie „*jest odpłatne*”.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Rada Gminy Serniki w dniu 16 grudnia 2005 r. podjęła uchwałę, nr XLII/123/20005, w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków.

W dniu 7 lutego 2018 r. Prokurator Rejonowy w Lubartowie złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na wskazaną uchwałę, w części obejmującej § 16 ust. 1 uchwały wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie wyrażenia „jest odpłatne”. Prokurator podkreślił przyjęcie przez Radę Gminy we wskazanym wyżej zapisie regulaminu, że przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia, złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. Zdaniem Prokuratora, powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz o ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie dają podstawy prawnej do nałożenia w drodze uchwały rady gminy obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej. Przewidziana zatem w uchwale opłata, której uiszczenie jest warunkiem przyłączenia danej nieruchomości do sieci, mająca charakter jednostronnej daniny publicznej, przyjęta została z naruszeniem przepisów obowiązujących w dacie jej podjęcia.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Serniki, reprezentujący Gminę w sprawie, wniósł o uwzględnienie skargi. Przyznał w uzasadnieniu, że żaden z punktów ust. 2 art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie upoważnia Rady Gminy do ustalenia opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej. Przywołał ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że akt prawa miejscowego może być wydany wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w 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, dalej przywoływana jako P.p.s.a.), sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności, o czym stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Serniki z dnia 16 grudnia 2005 r., nr XLII/123/20005, regulamin dostarczania wody i odprowadzenia ścieków w zakresie w którym stanowi o pobieraniu opłaty za przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne.

Skarga została złożona przez Prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 P.p.s.a.), a ponieważ skarga dotyczy aktu prawa miejscowego, jej wniesienie nie było też ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 2a i § 3 P.p.s.a.).

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 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. - o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dalej jako: ustawa z 2001 r., który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm., dalej przywoływana jako ustawa) stanowił, że:

1. 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.

2. 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.

Uchwała zaskarżona została w części obejmującej § 16 ust. 1 i w tych granicach poddana została kontroli sądu. Zaskarżone postanowienie § 16 uchwały ma następujące 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.”

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że § 16 ust. 1 uchwały regulaminu wprowadza odpłatność za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Należy zauważyć, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy z 2001 r. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały stanowią m.in., że 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, natomiast przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym (pkt 2) – szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług oraz (pkt 4) warunki przyłączania do sieci.

Zawarte w przepisie art. 15 i 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. unormowania, dotyczące budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz przyłączania do sieci, określają obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz obowiązki osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, w szczególności obowiązek poniesienia kosztów budowy przyłączy do sieci oraz urządzeń związanych z przyłączeniem.

Wprowadzenie w § 16 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.

Również 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 gminy 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, publ. OSP 2002/6/75).

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej jako: u.s.g.), 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 u.s.g., 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 wprowadzić 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 u.s.g., 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).

Na zakończenie zaznaczyć należy, że zaprezentowane powyżej stanowisko Sądu wpisuje się w dotychczasową linię orzecniczą Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zob. wyroki WSA w Lublinie z 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 438/13 oraz z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 182/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1417/17; WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2018 r., sygn. akt 267/18, potwierdzoną orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego zob. wyroki NSA z dnia: 4 października 2017 r., II OSK 2330/16, 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08; 9 marca 2016 r., II OSK 1731/14; 6 marca 2012 r., II OSK 2697/11; 21 czerwca 2013 r., II OSK 905/12.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione było stwierdzenie nieważności w części ust. 1 § 16 zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym stwierdzenie "jest odpłatne", ponieważ powyższe postanowienie regulaminu dotyczyło kwestii opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, która ze szczegółowo omówionych wyżej względów była wprowadzona z naruszeniem prawa.

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.