



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2019 r.

Poz. 2447

Sygn. akt III SA/Lu 422/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Robert Hałabis
	Sędzia WSA Ewa Ibrom
Protokolant	Sekretarz sądowy Sylwia Bałaban

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 15 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Gminy Lubartów

z dnia 21 czerwca 2004 r. nr XVIII/130/04

w przedmiocie sposobu finansowania z budżetu gminy inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków bytowo-gospodarczych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubartów (dalej jako: „organ”) w dniu 21 czerwca 2004 r. podjęła uchwałę nr XVIII/130/04 w przedmiocie sposobu finansowania z budżetu gminy inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków bytowo-gospodarczych.

W dniu 30 czerwca 2018 r. Prokurator Rejonowy w Lubartowie (dalej jako: „prokurator”) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powyższą uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności, zarzucając naruszenie:

- art. 2, art. 4, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. – o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.) dalej jako: „ustawa ogłoszeniowa”, art. 88 Konstytucji RP, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) dalej jako: „u.s.g.”, poprzez nieogłoszenie zaskarżonej uchwały, która jest aktem prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i nałożenie na mieszkańców obowiązków związanych z budową i przyłączeniem do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej;
- art. 18 ust. 1 i art. 51 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 2 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. – o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2017 r., poz. 328 ze zm.) dalej jako: „ustawa z 2001 r.” poprzez nałożenie na mieszkańców gminy obowiązku współfinansowania inwestycji związanej z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków bytowo-gospodarczych w momencie dokonywania przyłączenia gospodarstwa domowego.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ogłaszanie aktów normatywnych jest obowiązkowe, natomiast zaskarżona uchwała rady gminy zgodnie z brzmieniem jej § 9 „wchodzi w życie z dniem podjęcia”. W ocenie prokuratora uchwała organu stanowi akt prawa miejscowego, co implikuje konieczność jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. Podkreślono, że wprowadza ona normy postępowania skierowane do wszystkich mieszkańców gminy w powtarzalnych okolicznościach. Stanowi zatem akt prawa miejscowego wprowadzający dodatkowe obciążenia finansowe mieszkańców, polegające na nałożeniu opłaty w wysokości zadeklarowanego udziału finansowego w ogólnej wartości kosztorysowej inwestycji komunalnej w przeliczeniu na jedno przyłącze w wysokości 10%, nie więcej niż 1.200 zł. W ocenie prokuratora żaden przepis nie daje gminie uprawnień do wprowadzania jakichkolwiek obciążeń finansowych bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej nie może być uzależnione od partycypowania w kosztach ich budowy. Wskazano, że jedyną możliwością finansowania budowy infrastruktury technicznej przez właścicieli nieruchomości jest wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Na potwierdzenie stanowiska zawartego w skardze wskazano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt II OSK 730/2006.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W jej uzasadnieniu powołując się na art. 18 ust. 1 u.s.g. wyjaśnił, że gmina na kompetencje do podejmowania działań władczych, a zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwałę o charakterze programowym. W ocenie organu zaskarżona uchwała nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a jedynie propozycję skierowaną do mieszkańca gminy o zawarcie umowy. Określenie w uchwale, że udział mieszkańców ma polegać na dobrowolnym wpłacaniu udziału finansowego w wysokości 10 %, nie więcej niż 1.200 zł, świadczy że nie ma on charakteru przymusowej daniny. Podkreślono, że bez zawarcia umowy, na podstawie zaskarżonej uchwały żaden obowiązek o charakterze pieniężnym nie może powstać. Wskazano, że mieszkaniec gminy nie uczestniczy w kosztach wybudowania sieci kanalizacyjnej, jak twierdzi prokurator, lecz w kosztach wykonania przyłącza. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r., wyjaśniono, że gmina nie ustalała sposobu finansowania inwestycji w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, więc zarzut jest bezpodstawny. Ponadto powołując się na art. 94 ust. 1 u.s.g. wyjaśniono, że nie można stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały, bowiem upłynął rok od jej podjęcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

W myśl art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r., poz. 1302 ze zm.), dalej: "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018r., poz. 2107 ze zm.) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g., kognicją sądu objęte jest orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jak wynika z treści art. 52 § 1 p.p.s.a., obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia służących w postępowaniu przed organem jest wyłączony, jeśli skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Sąd zaś rozstrzyga w granicach danej sprawy, ale nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Istota sporu prawnego w badanej sprawie sprowadza się do oceny, czy uchwała nr XVIII/130/04 w przedmiocie sposobu finansowania z budżetu gminy inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków bytowo-gospodarczych jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem jej wejścia w życie jest ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa. W związku z tym kolejnym elementem sporu jest nałożenie tą uchwałą na mieszkańców gminy obowiązku współfinansowania inwestycji związanej z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków bytowo-gospodarczych w momencie dokonywania przyłączenia gospodarstwa domowego.

Zdaniem Sądu jako zasadne należało uznać zarzuty skargi wskazujące na naruszenie przez Gminę Lubartów art. 15 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 2001 r., gdyż kwestionowana uchwała zawiera wiążące normy, z których wynika obowiązek ponoszenia opłat przez mieszkańca gminy ubiegającego się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej.

W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, że zaskarżona uchwała dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w szczególności zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych jest zadaniem własnym gminy – a uchwała dotycząca realizacji tych obowiązków stanowi akt prawa miejscowego regulujący prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, do uchwalania zaś regulaminu o którym mowa w art. 19 ustawy z 2001 r. jest legitymowana rada gminy, na której obszarze regulamin będzie obowiązywał.

Zgodzić się należało z prokuratorem, że jednoznaczna treść uchwały nr XVIII/130/04 wskazująca na współfinansowanie przez mieszkańców gminy inwestycji związanej z odprowadzeniem i oczyszczeniem ścieków bytowo gospodarczych oznacza w istocie przeniesienie części ciężaru polegającego na wybudowaniu sieci kanalizacyjno-sanitarnej na podmioty, które dokonują przyłączenia gospodarstwa domowego do tej inwestycji. Rada Gminy w § 4 określiła wysokość takiej opłaty. Zgodnie z jej treścią „wysokość zadeklarowanego udziału finansowego w ogólnej wartości kosztorysowej inwestycji komunalnej w przeliczeniu na jedno przyłącze, powinna wynosić 10 %. W przypadku mieszkańców gminy dokonujących przyłączenia gospodarstwa domowego nie więcej jednak niż 1.200 zł. W pozostałej części inwestycja jest finansowana z budżetu gminy. Definicję inwestycji zawiera § 2 uchwały, według której są to przedsięwzięcia inwestycyjne związane z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków.

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że przepisy art. 15 ustawy z 2001 r. stanowią m.in., że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1., natomiast realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, 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 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.

Na gruncie wymienionych przepisów rozróżnić należy obowiązek ponoszenia kosztów "realizacji budowy przyłączy" od kwestii kosztów samego wybudowania sieci wodociągowo kanalizacyjnej i przyłączenia nieruchomości do sieci. Skoro w art. 15 ustawy z 2001 r. ustanowiony został wyraźnie tylko obowiązek ponoszenia kosztów "realizacji budowy przyłączy", to nie jest dopuszczalne wprowadzanie w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 1 ustawy z 2001 r.), obowiązku dokonywania jeszcze innych opłat. Jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 3, regulamin (uchwała) określa m.in. sposób rozliczania w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, ale nie może nakładać na odbiorców usług opłat, które nie są przewidziane wyraźnie w przepisach ustaw.

Zważywszy, że uchwała ustanawiająca sposób finansowania z budżetu gminy inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków bytowo-gospodarczych jest aktem prawa miejscowego wskazać trzeba na przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Oznacza to, że

szczegółowe umocowanie konkretnych organów (w tym wypadku Rady Gminy) do stanowienia przepisów prawa miejscowego w danym przedmiocie wynikać musi z przepisów prawa materialnego zawierających delegacje ustawowe. Zasada, zgodnie z którą akty prawa miejscowego mogą ustanawiać organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach (przedmiotowych i podmiotowych) zawartych w ustawie została wyznaczona w art. 94 Konstytucji RP. Z powyższego wynika obowiązek organów administracyjnych stanowiących akty prawa miejscowego przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego im przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1658/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – CBOSA).

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, CBOSA). Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym, ani żaden inny przepis prawa nie dawał radzie gminy prawa do wprowadzania dodatkowych opłat za wybudowanie i podłączenie do sieci wodociągowej. Takie stanowisko zdecydowanie przeważa w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (zob. wyroki NSA z dnia: 17 maja 2002 r., sygn. akt I SA 2793/01, 25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04; 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06; 3 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1459/08; 6 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2697/11; 21 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 905/12; oraz wyroki WSA z dnia: 1 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 378/06; 1 sierpnia 2010, sygn. akt II SA/Ke 709/10; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 388/11; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 438/13; 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 182/14; 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 167/14;).

W niniejszej sprawie kwestionowany przepis uchwały stanowi, że warunkiem przyłączenia się do sieci wodociągowej jest odpłatność. Stąd taki element przymusu czyni ten obowiązek daniną publiczną, narzuconą jednostronnie i warunkującą usługę polegającą na przyłączeniu do sieci. Odpłatność została wprowadzona przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy i jest warunkiem, od spełnienia którego uzależnione będzie przyłączenie nieruchomości do urządzenia komunalnego.

Słuszne jest stanowisko prokuratora, że przepis art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 2001 r. nie mógł stanowić podstawy do ustalenia w uchwale nr XVIII/130/04 ponoszenia opłat przez odbiorców (użytkowników sieci). Zauważyć należy, że co do zasady z powyższym stanowiskiem zgadza się też sam organ uchwałodawczy, konsekwentnie jednak wywodząc, iż w rozstrzyganej sprawie rada gminy takiego obowiązku normatywnego nie nałożyła, argumentując to tym, że opłata taka nigdzie nie została dokładnie określona, a sama uchwała ma charakter programowy gdyż zawiera propozycję skierowaną do mieszkańca gminy o zawarciu umowy odnoszącej się do budowy przyłączy kanalizacyjnych przez gminę w celu przyłączenia się do wybudowanej kanalizacji.

Z powyższym wnioskiem prezentowanym przez Wójta Gminy Lubartów nie sposób się zgodzić. Nakładane na odbiorców usług opłaty muszą wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, dlatego obowiązki związane z ich ponoszeniem muszą być formułowane przy użyciu jasnych, precyzyjnych sformułowań, uniemożliwiających stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Użycie w omawianej uchwale w § 3 sformułowania „współfinansowanie inwestycji”, a w § 4 już dokładnego określenia zasad odpłatności – zdaniem sądu – oznacza konieczność poniesienia wydatków związanych z inwestycją mającą na celu odprowadzanie i oczyszczanie ścieków bytowo gospodarczych, przez zainteresowane osoby, co jak już wyżej wykazano jest niedopuszczalne.

Wbrew argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę interpretacja całości unormowania zawartego w uchwale nie pozwala na konkluzję, że ustanowiony w § 4 udział mieszkańców gminy w realizacji inwestycji ma polegać na dobrowolnym wpłaceniu udziału finansowego w ogólnej wartości kosztorysowej inwestycji komunalnej w przeliczeniu na jedno przyłącze w wysokości 10 % nie więcej niż 1.200 zł kwot pieniężnych i że, ma nastąpić to na podstawie umowy cywilnoprawnej. Co jednoznacznie ma wskazywać, że rozwiązania przyjęte w uchwale nie mają charakteru przymusowej daniny publicznej. Wskazana przez Radę Gminy, treść § 4 w sposób nieprecyzyjny mówi o umowie dotyczącej zadeklarowania wysokości, rodzaju i trybu wnoszenia świadczeń społecznych określonych w § 3. Trudno zatem przyjąć, że wysokość zadeklarowanego udziału w ogólnej wartości kosztorysowej inwestycji dotyczy tylko przyłącza kanalizacyjnego a nie budowy sieci kanalizacyjnej, w sytuacji gdy

kolejne paragrafy tej uchwały w ogóle nie precyzują tej kwestii tylko odnoszą się już do stosunków własnościowych po wybudowaniu inwestycji. Użycie przez radę gminy tak nieprecyzyjnego określenia w poszczególnych przepisach uchwały stwarza niejasny stan w zakresie odpłatności za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej, a więc obowiązku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego realizowanego na podstawie art. 15 ustawy z 2001 r.

Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżony przez prokuratora akt jest niezgodny z prawem powszechnie obowiązującym, co warunkowało stwierdzenie jego nieważności.

Ponadto powyżej przedstawiona argumentacja wykazała, że uchwała nr XVIII/130/04 Rady Gminy Lubartów z dnia 21 czerwca 2004 r. - w przedmiocie sposobu finansowania z budżetu gminy inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków bytowo-gospodarczych jest aktem prawa miejscowego. Warunkiem wejścia w życie prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skoro więc zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna na podstawie art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy ogłoszeniowej, zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego obligował art. 13 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy ogłoszeniowej, jako warunku wejścia jej w życie, w terminie o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., skoro obowiązek ten warunkuje wejście w życie przedmiotowej uchwały, a jego niewykonanie w efekcie skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez tę uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008r., sygn. akt I OSK 701/08; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 1608/12 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Lubartów nie skierowała tej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego - jak wykazano - była zobowiązana, a co rażąco narusza powołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy ogłoszeniowej).

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.