



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2019 r.

Poz. 3058

WYROK NR II SA/RZ 1291/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 stycznia 2018 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak /spr./ Sędziowie NSA Małgorzata Wolska WSA Magdalena Józefczyk Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Rzeszowie na uchwałę Rady Gminy Lubenia z dnia 29 kwietnia 1999 r. nr VIII/33/99 w przedmiocie udziału mieszkańców wsi Siedliska w budowie inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna" stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy Lubenia (dalej w skrócie: "Rada Gminy") nr VIII/33/99 z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie udziału mieszkańców wsi Siedliska w budowie inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna", którą wydano w następujących okolicznościach: Uchwałą nr VIII/33/99 z dnia 29 kwietnia 1999 r. Rada Gminy ustaliła, że budowa inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna" będzie realizowana przy udziale mieszkańców – przyszłych użytkowników urządzeń kanalizacyjnych. Udział w budowie oczyszczalni i kanalizacji sanitarnej polegać miał na wnoszeniu sum pieniężnych na konto gminy, zaliczonych następnie w poczet kosztów inwestycji. Udział mieszkańców miał zostać potwierdzony umowami do których zawarcia upoważniono Zarząd Gminy. W uchwale Rada Gminy zatwierdziła wzór umowy zawieranej przez Zarząd Gminy stanowiący załącznik do tej uchwały. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm. – dalej w skrócie "u.s.g"). Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Gminy. Prokurator wniósł skargę na powyższą uchwałę zarzucając jej naruszenie art. 18 ust. 1 u.s.g. poprzez uznanie, iż przepis ten stanowi podstawę prawną nałożenia w drodze uchwały Rady Gminy obowiązku ponoszenia przez mieszkańców opłaty w budowie inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna". Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm. – dalej w skrócie "p.p.s.a.") wniósł o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała nosi znamiona aktu prawa miejscowego, gdyż określa adresata poprzez wskazanie jego cech nie wymieniając go z imienia i z nazwiska określając jedynie mianem "przyszli użytkownicy urządzeń kanalizacyjnych", a tym samym jest aktem prawa miejscowego, ponieważ posiada cechę ogólności, generalności i abstrakcyjności. Dyspozycja natomiast określa adresata i ma zastosowanie do wielu powtarzalnych okoliczności, stanowiąc podstawę ustalenia wysokości udziału mieszkańców w finansowaniu inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna". Dalej podniósł, że w polskim systemie prawnym żaden przepis nie daje gminie uprawnień do ogólnego wprowadzania opłat w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących. Przepisem takim nie może być podany w podstawie zaskarżonej uchwały art. 18 ust. 1 u.s.g., który określa własne zadania gminy. W okresie uchwalenia przedmiotowej uchwały nie było przepisów ustawowych, które upoważniałyby Radę Gminy do samoistnego wprowadzenia tego rodzaju opłaty, jak określona w zaskarżonej uchwale. Podniósł

również, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, a w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, gdyż z art. 84 Konstytucji wynika, iż obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy wniosła o jej o oddalenie. W uzasadnieniu podała, że nakładanie na obywateli obowiązków jest możliwe w sytuacji, gdy przepis prawa pozwala na jego dokonywanie. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji - organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dlatego też w ocenie Rady Gminy, z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustaw szczególnych, w tym między innymi ustawy o gospodarce nieruchomościami, można wywodzić podstawę działania organów samorządu terytorialnego. Następnie przytaczając orzeczenia sądów administracyjnych stwierdziła, że nie ma przeszkód aby na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. Rada Gminy jako organ stanowiący podejmowała uchwały w sprawie nałożenia opłat na obywateli. Za wydaniem przedmiotowej uchwały przemawiała również dyrektywa unijna z dnia 21 maja 1991 r. (91/271/EWG) dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych. Nałożyła ona na gminy obowiązek zabezpieczenia zbiorczego odbioru nieczystości i dała uprawnienie do współobciążenia kosztami powyższego obywateli, jako odpowiedzialnych w równym stopniu za ochronę środowiska. Udział mieszkańców w kosztach realizacji inwestycji był dobrowolny, konieczne było bowiem zawarcie umowy cywilnoprawnej, której wzór stanowił załącznik do zaskarżonej uchwały. Uchwała nie wprowadziła zatem obowiązku wnoszenia opłat związanych z budową kanalizacji, w tym przyłączy. Zawarcie umowy zależało od woli stron i nie miało charakteru przymusowego. Osoby, które takiej umowy nie zawarły wykonywały przyłącza we własnym zakresie. Takie rozwiązanie miało przyspieszyć i ujednolicić proces inwestycji budowy sieci kanalizacyjnej. Na koniec wskazała, że zaskarżona uchwała była powiązana z inną uchwałą określającą zasady realizacji zadania "Kanalizacja sanitarna gminy Lubenia", w której przyjęto, że finansowanie wskazanego zadania miało odbywać się z budżetu gminy, dotacji celowych, dotacji wojewody, udziału mieszkańców oraz pożyczki. Inwestycja była współfinansowana ze środków Programu Aktywacji Obszarów Wiejskich, dla których prawidłowego rozliczenia wymagany był udział mieszkańców, a także efekt ekologiczny mierzony liczbą gospodarstw przyłączonych do sieci. Stąd Gmina była zainteresowana w podłączeniu jak największej liczby gospodarstw. Ponadto Wojewoda sprawujący nadzór nad działalnością uchwałodawczą Rady Gminy uznał, że jest ona zgodna z prawem, nie eliminując jej z obrotu prawnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Wojewódzki Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm., dalej w skrócie: "p.p.s.a."), sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej i stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a.), w tym także na akty uchwalane przez organy stanowiące gmin. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Lubenia nr VIII/33/99 z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie udziału mieszkańców wsi Siedliska w budowie inwestycji p.n. "oczyszczalnia ścieków i kanalizacja sanitarna". Zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Natomiast zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela całkowicie dotychczasową linię orzecznictwa NSA, że uchwała w przedmiocie udziału mieszkańców w kosztach budowy kanalizacji sanitarnej jest aktem prawa miejscowego (tak w wyrokach NSA z dnia 20 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1553/10, z dnia 5 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 673/11, z dnia 19 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 843/12). Akt prawa miejscowego to akt normatywny, generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że krąg jego adresatów nie jest określony a sama uchwała nie wyczerpuje się poprzez stosowanie. Zaskarżona uchwała, posiada wskazane wyżej cechy, pozwalające na zakwalifikowanie jej jako aktu prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy generalne, skierowane do mieszkańców wsi Siedliska, którzy wykazują zamiar podłączenia do sieci kanalizacyjnej, uzależniając jednocześnie realizację tego zamiaru od wniesienia środków finansowych na konto gminy. Tak więc adresaci uchwały określonej zostali generalnie, natomiast uchwała wskazuje powinno zachowanie i dotyczy sytuacji powtarzalnych. Przystępując do kontroli zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności należy wskazać, że

zgodnie z art. 84 Konstytucji, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Należy więc jednoznacznie stwierdzić, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym dotyczących zawierania umów zastępujących w istocie wydawanie aktów o nakładaniu opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W zaskarżonej uchwale Rada Gminy powołała jako podstawę prawną jej wydania – art. 18 ust. 1 u.s.g. W ocenie Sądu, przepis ten nie zawiera upoważnienia do wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze. Nie zawiera bowiem normy delegacyjnej, która upoważniałaby radę gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego, będąc jedynie ogólnym przepisem kompetencyjnym. Art. 94 Konstytucji wyklucza natomiast możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego. A zatem przepis ten, powołany w zaskarżonej uchwale jako podstawa prawna jej podjęcia, nie mógł stanowić upoważnienia dla rady gminy do wydania uchwały, która nakładałaby na właścicieli nieruchomości obowiązki związane z uczestnictwem w kosztach budowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej (tak m. in. w powołanych wyżej wyrokach NSA z dnia 5 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 673/11, z dnia 19 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 843/12, a także w wyroku WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2013 r. II SA/Lu 454/13, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2014 r. IV SA/Po 792/14). Podkreślić należy, że z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Brak jest możliwości stosowania w tym zakresie wykładni rozszerzającej, czy celowościowej, albowiem nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych (tak również w wyroku WSA Poznań z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Niesłuszne jest również stanowisko Rady Gminy, iż udział mieszkańców w kosztach inwestycji był dobrowolny, a sama uchwała nie wprowadziła obowiązku wnoszenia opłat związanych z budową kanalizacji. W każdym bowiem przypadku nałożenia jakiegokolwiek obowiązku na mieszkańców gminy, organ gminy winien dysponować właściwą podstawą prawną. Niezależnie od powyższego, określony zaskarżoną uchwałą udział finansowy ma w istocie cechy opłaty narzuconej mieszkańcom, będącej daniną publiczną wprowadzoną przez Gminę. Bez zapłacenia wymaganej kwoty właściciele nieruchomości zostaliby bowiem pozbawieni dostępu do kanalizacji sanitarnej. Stanowi więc odmienny środek służący temu samemu celowi jakim było uzyskanie przez gminę od mieszkańców wsi Siedliska środków finansowych na realizację zadania gminnego (podobne stanowisko zajął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 16 listopada 2010 r. II SA/Kr 994/10). Upoważnienie do wydania aktu normatywnego w tym przedmiocie nie wynika również z przywołanej w odpowiedzi na skargę ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm. – dalej w skrócie: "u.g.n."). Wprawdzie zgodnie z art. 144 ust. 1 u.g.n. właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy tych urządzeń poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, jednakże art. 145 ust. 1 u.g.n. stanowi, iż opłatę tą ustala właściwy organ w drodze decyzji, po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Rada Gminy nie wskazała żadnych innych "przepisów odrębnych", które upoważniałyby ją do unormowania materii objętej zaskarżoną uchwałą, również w ocenie Sądu w chwili podjęcia uchwały nie obowiązywały żadne przepisy rangi ustawowej, które uprawniałyby organy gminy do uregulowania, w formie aktu prawa miejscowego, kwestii finansowego uczestnictwa mieszkańców gminy w budowie sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Niezależnie od powyższego, Sąd dopatrywał się naruszenia przez Radę Gminy art. 30 ust. 2 pkt. 2 u.s.g., zgodnie z którym do zadań Wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Określenie w formie załącznika do uchwały sposobu jej wykonania, wykracza poza upoważnienie ustawowe legitymizujące radę gminy do kształtowania jej treści i bezpośrednio ingeruje w kompetencje organu wykonawczego, wyznaczone treścią powyższego przepisu. Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.