

II SA/GI 1577/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-03-19
Data wpływu	2013-09-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Sędziowie	Łucja Franiczek /przewodniczący/ Maria Taniewska-Banacka /sprawozdawca/ Włodzimierz Kubik
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Wodne prawo
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 72 poz 747; art. 19; Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Łucja Franiczek, Sędziowie Sędzia WSA Włodzimierz Kubik, Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka (spr.), Protokolant specjalista Magdalena Dąbek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2014 r. sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Gminy Wyry z dnia 8 lutego 2006 r. nr XXXVII/292/2006 w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w § 25 ust. 9, ust. 12, ust. 15 i ust. 17 załącznika nr 2 do wymienionej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 8 lutego 2006 r. Rada Gminy Wyry podjęła uchwałę Nr XXXVII/292/2006 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wyry.

Uchwała, jak wynika z jej części nagłówkowej, została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie t.j.: Dz. U. 2013, poz. 267, zwanej dalej: u.s.g.), a także art. 19 ust. 1 i 2 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.). Została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2006 r., Nr 36, poz. 1050.

Pismem z dnia 23 sierpnia 2013 r. Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części określonej w § 25 ust. 9, 12, 15 i 17 załącznika nr 2 do wymienionej uchwały - jako niezgodnej z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W uzasadnieniu podniósł, iż w zakwestionowanych fragmentach załącznika nr 2 do uchwały, stanowiącego Regulamin odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wyry, Rada Gminy określiła kwotowo koszty:

- wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci kanalizacyjnej,
- uzgodnienia projektu technicznego w Urzędzie Gminy Wyry,
- odbioru technicznego przyłącza.

Zdaniem organu nadzoru ustalenia kwestionowanych postanowień wykraczają poza delegację zawartą w art. 19 ust. 1 ustawy. Wskazany przepis przewiduje bowiem, iż rada gminy po

dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W ust. 2 art. 19 ustawy, ustawodawca wskazał, że regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym między innymi warunki przyłączenia do sieci.

Wymienione powyższym przepisem upoważnienie jest upoważnieniem do stanowienia szczegółowych uregulowań w określonym tym przepisem zakresie w drodze aktu prawa miejscowego, co *expressis verbis* wynika z art. 19 ust. 1 zd. drugie ustawy. Biorąc pod uwagę charakter prawny aktu prawa miejscowego należy stwierdzić, że niedopuszczalnym przy jego stanowieniu jest wykraczanie poza zakres ustawowego upoważnienia do jego wydania. Tego rodzaju wada legislacyjna jest traktowana w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Wyry w części określonej na wstępie skargi, obarczona jest właśnie taką wadą.

Równocześnie organ nadzoru wskazał, że fakt uchylecia przez Radę Gminy własnej uchwały nr XXXVII/292/2006 w kwestionowanym zakresie (uchwałą nr XXIX/254/2013 z dnia 23 maja 2013 r. - opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 3 czerwca 2013 r. pod poz. 4054) nie czyni bezzasadnym postępowania w niniejszej sprawie. Należy bowiem wskazać na odmienne skutki uchylecia uchwały przez radę gminy i stwierdzenia nieważności uchwały.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wyry wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, nie zgadzając się ze stanowiskiem Wojewody, że Wojewoda nie podał dlaczego jego zdaniem jednym z warunków przyłączenia do sieci nie może być poniesienie opłaty. Przywołując art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków podkreśliła, iż Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki przyłączenia do sieci. Zdaniem Wójta Gminy Wyry, jednym z warunków przyłączenia do sieci kanalizacyjnej jest wniesienie stosownej opłaty. Podkreśliła nadto, że w Gminie Wyry właścicielem sieci kanalizacyjnej jest bezpośrednio Gmina a nie przedsiębiorstwo, którym na terenie Gminy Wyry w zakresie odprowadzania ścieków jest Zakład Gospodarki Komunalnej. Tym samym Zakład Gospodarki Komunalnej nie może dokonywać uzgodnień przyłączenia odbiorców do sieci i pobierać opłaty z tego tytułu. Równocześnie trudno przyjąć, by ustawodawca byłby tak nieracjonalny, iż dopuściłby pobieranie opłat za uzgodnienie w taryfie (dla przedsiębiorstwa wodnokanalizacyjnego, które jest właścicielem sieci) ale pozbawiłby takiej samej opłaty bezpośrednio jednostki samorządu terytorialnego (w tym wypadku gminy), w sytuacji w której to one same, bezpośrednio wykonują dane czynności.

Polemizując z zarzutem skargi Wójt Gminy Wyry podniosła nadto, że ustawodawca nie ograniczył pojęcia warunków (o którym mowa w art. 19 ust 2 pkt. 3 ustawy) wyłącznie do pojęcia warunków technicznych jak zdaje się to widzieć organ skarżący. Nadto przewidziana w uchwale opłata nie stanowi jakiegokolwiek opłaty partycypacyjnej, opłaty za zgodę na przyłączenie, czy też jakiegokolwiek opłaty zbliżonej swoim charakterem do opłaty adiacenckiej.

Wójt podkreśliła także, że Wojewoda Śląski bezpośrednio po uchwaleniu uchwały w 2006 r. nie dopatrzył się w niej jakichkolwiek uchybień.

W trakcie rozprawy przed tut. Sądem w dniu 19 marca 2014 r. aplikant adwokacki P. G.

przedłożyła pełnomocnictwo udzielone adw. T. B. przez Wójta Gminy Wyry oraz upoważnienie wystawione dla niej przez ww. adwokata do zastępowania go w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie wniosła o odroczenie rozprawy z uwagi na nieznaną jej bliżej "trudności komunikacyjne" nie zezwalające adw. B. na przyjazd na rozprawę. Sąd oddalił wniosek albowiem strona była prawidłowo reprezentowana przez upoważnionego przez pełnomocnika aplikanta.

Aplikant adwokacki złożyła nadto wniosek o przeprowadzenie dowodu z wywiadu w Gminie Wyry celem ustalenia czy Przedsiębiorstwo – Zakład Gospodarki Komunalnej w Wyrach może wydawać warunki podłączenia do sieci oraz o wezwanie do nadesłania umowy łączącej to Przedsiębiorstwo z Gminą i wyjaśnienie, który z tych podmiotów jest upoważniony do poboru opłat. Sąd oddalił wniesione wnioski dowodowe albowiem nie pozostają one w związku z przedmiotem sprawy, który to przedmiot stanowi ocena zgodności z prawem zakwestionowanych przez Wojewodę Śląskiego fragmentów uchwały Rady Gminy Wyry w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 270 z późn. zm. zwanej dalej: p.p.s.a.) kognicji sądu administracyjnego podlegają m.in. akty organów jednostek samorządu terytorialnego w tym akty prawa miejscowego, przy czym przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie tego terminu nie jest dopuszczalne. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu gminy do sądu administracyjnego, nie będąc związanym jakimkolwiek terminem. W niniejszej sprawie organem nadzoru jest Wojewoda Śląski, który nie skorzystał z możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a obecnie zakwestionował zgodność z prawem części zaskarżonej uchwały w drodze skargi do sądu administracyjnego, w trybie art. 93 ust 1 u.s.g.

Stosownie z kolei do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zdaniem składu orzekającego zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej wskazany w skardze § 25 ust. 9, 12, 15 i 17 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały.

Wskazać w tym miejscu należy, iż w zakwestionowanym fragmencie Rada wprowadziła opłaty za poszczególne czynności zmierzające do przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przewidując wystawianie stosownych faktur VAT. Opłaty te wskazano w § 25 kwotowo:

- Warunki techniczne przyłączenia do sieci kanalizacyjnej wydawane są odpłatnie (koszt 35,00 zł netto + należny podatek VAT) - (ust. 9);

- Uzgodnienie projektu technicznego jest odpłatne (koszt 45,00 zł netto + należny podatek VAT) - (ust. 12);

- Odbiór techniczny przyłącza jest odpłatny (koszt 90,00 zł netto + należny podatek VAT) - (ust. 15).

Stosownie zaś do ust. 17 cytowanego paragrafu na należności, o których mowa w pkt 9, pkt 12, pkt. 15 wystawione będą faktury VAT – ust. 17

Wskazać nadto należy, że uchwałą z dnia z dnia 23 maja 2013 r nr XXIX/254/2013 w sprawie zmian zaskarżonej uchwały Rada Gminy Wyry skreśliła w § 25 załącznika nr 2 (Regulamin odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wyry) zakwestionowane obecnie przez Wojewodę ustępy 9, 12, 15 i 17 (co notabene pozostaje w pewnej kolizji z twierdzeniami zawartymi w odpowiedzi na skargę, iż passusy te w pełni zgodne były z prawem).

Zauważyć w tym miejscu należy, że mimo iż zaskarżona uchwała została w zakwestionowanej obecnie części uchylona przez organ, jej kontrola sądowa nie stała się bezprzedmiotowa. Uchylenie zaskarżonej uchwały w zakwestionowanej przez Wojewodę części miało bowiem wyłącznie skutek ex nunc, tj. na przyszłość, natomiast ponieważ inkryminowane przepisy w okresie ich obowiązywania wywołały skutki prawne (na ich podstawie pobierano przewidziane w nich opłaty, jak również pomimo ich uchylenia mogą być one stosowane do sytuacji poprzedzających ich uchylenie) zatem ich eliminacja ze skutkiem ex tunc jest niezbędna. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że przepis obowiązuje w systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Nieobowiązywanie całości bądź części aktu prawnego nie oznacza więc, że przestał on kształtować stosunki prawne istniejące nadal po dacie, w której przestał obowiązywać. Przepisy zawarte w zaskarżonym akcie, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, mogą 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. uchwały TK: z dnia 14 września 1994 r., W 5/94 i z dnia 14 lutego 1994 r., K 10/93, por. też np. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10).

Odnosząc się natomiast do meritum zagadnienia w pełni podzielić należy przekonanie Wojewody Śląskiego, iż Rada Gminy Wyry w zakwestionowanych ustępach wykroczyła poza sformułowane w art. 19 ust. 1 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków upoważnienie, a to ten właśnie przepis stanowił, jak to wskazała Rada, podstawę prawną uchwały. Wskazać bowiem należy, że stosownie do wyrażonej w przepisie tym woli ustawodawcy rada gminy została upoważniona i jednocześnie zobligowana do uchwalenia stanowiącego akt prawa miejscowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, którego to regulaminu zakres przedmiotowy został wskazany w ust. 2 pkt 1-9. Żaden jednak z punktów tegoż ustępu nie daje podstaw do nakładania w akcie prawa miejscowego obowiązków finansowych na mieszkańców gminy ubiegających się o podłączenie, opłaty takie nie mieszczą się bowiem w pojęciu "warunków przyłączenia do sieci", o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy. Możliwość nakładania na obywateli dodatkowych obciążeń finansowych wynikać musiałaby bowiem expressis verbis z udzielonego radzie upoważnienia. Podstawy takiej nie ma także w ustawie o samorządzie gminnym, ani w ustawach szczegółowych.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania

organów, które je ustanowiły. Zgodnie natomiast 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. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1 uzupełnia konstytucyjne granice stanowienia przez gminę aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jednoznacznie określając, że nie mogą one wykraczać poza upoważnienia ustawowe. W efekcie zawarte w regulaminie ustalenia dotyczące obowiązku wnoszenia określonych przez Radę opłat we wskazanej przez Radę wysokości i zasad fakturowania należy uznać za wykraczające poza ustawowe upoważnienie.

W konsekwencji nie mogły zostać uwzględnione wskazane w odpowiedzi na skargę twierdzenia Wójta Gminy Wiry, iż regulamin może wskazywać opłaty za przyłączenie do sieci kanalizacyjnej albowiem opłata taka stanowi jeden z warunków przyłączenia.

Wobec stwierdzenia niezgodności z prawem § 25 ust. 9, 12, 15 i 17 załącznika nr 2 do wymienionej uchwały zaskarżonej uchwały, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a stwierdził nieważność wskazanej powyżej części uchwały.