

UCHWAŁA NR XXXV/240/18

Rady Gminy Secemin

z dnia 01 sierpnia 2018 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi
Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie wraz z odpowiedzią na skargę.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302)

Rada Gminy Secemin

uchwała:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę złożoną dnia 4 lipca 2018 roku przez Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie, dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/19/07 Rady Gminy Secemin z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji i ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej na terenie gminy Secemin wraz z odpowiedzią na skargę, nie uwzględniając jej zarzutów.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Secemin.

§ 4. Upoważnia się Wójta Gminy Secemin do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Gminy Secemin przed właściwymi sądami administracyjnymi.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY SECEMIN

Henryk Lis

**Załącznik do Uchwały Nr XXXV/240/18
Rady Gminy Secemin z dnia 01 sierpnia 2018 roku**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Kielcach**

ul. Prosta 10
25-366 Kielce

Skarżący : Prokurator Rejonowy we Włoszczowie, ul. Kusocińskiego 11, 29-100 Włoszczowa

Strona przeciwna : Rada Gminy Secemin, ul. Struga 2, 29-125 Secemin

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2001 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1369 ze zm.) Rada Gminy Secemin przesyła skargę Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie na uchwałę Rady Gminy Secemin z dnia 28 marca 2007 roku Nr V/19/07 w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji i ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej na terenie gminy Secemin, wnosząc o:

- 1) oddalenie skargi, ewentualnie
- 2) stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części, do której odnoszą się zarzuty skargi.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 4 lipca 2018 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Secemin 6 lipca 2018 r.) Prokurator Rejonowy we Włoszczowie wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały rady Gminy Secemin z dnia 28 marca 2007 roku Nr V/19/07 w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji i ustalenia wysokości

stawki procentowej opłaty adiacenckiej na terenie gminy Secemin, zarzucając naruszenie: art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994) oraz przepisów art. 144, 146 ust. 2, 148 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej i nałożeniu daniny publicznej bez podstawy prawnej.

W ocenie Rady Gminy Secemin skarga wniesiona przez Prokuratora powinna podlegać oddaleniu, a to z następujących względów:

W pierwszej kolejności organ wskazuje, że zaskarżona uchwała przede wszystkim ustala wysokość opłaty adiacenckiej. Natomiast norma generalna zawarta w §6 uchwały wbrew treści skargi ma oparcie w obowiązujących przepisach prawa, powołanych z resztą w podstawie prawnej uchwały. Uchwała w żadnej innej części nie nakłada na mieszkańców obowiązków ani nowej daniny publicznej. Uchwała przyznaje jedynie mieszkańcom prawo zaliczenie na poczet opłaty adiacenckiej wszelkich opłat jakie mieszkańcy ponosili w związku z budową infrastruktury technicznej.

Po drugie, w ślad za argumentacją zawartą w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. (sygn. akt W 5/94), zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Wobec faktu realizacji infrastruktury technicznej przedmiotowa uchwała nie może być stosowana w celu określenia zasad partycypowania mieszkańców w jej budowie, a ujmując rzecz inaczej – dla tej infrastruktury nie jest już możliwe zawieranie umów „na przeszłość”. Nadto wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego z mocą *ex tunc* nie zmieni niczego w zakresie zaliczenia uiszczonych przez mieszkańców wpłat na poczet opłaty adiacenckiej. Wpłaty te i tak musiały zostać na opłatę adiacencką zaliczone, z uwagi na treść art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który zawsze nakazywał uwzględniać przy wymiarze w/w opłaty świadczenia i nakłady poczynione przez właścicieli nieruchomości na infrastrukturę. Ostatecznie w ocenie organu, stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nie będzie powodowało możliwości stwierdzenia nieważności oświadczeń woli zawartych w umowach cywilnoprawnych, które zostały zawarte przez Gminę Secemin z mieszkańcami. Umowy te były bowiem zawierane na zasadzie dobrowolności, czego przejawem jest treść § 3 zaskarżonej uchwały („*Zainteresowani mieszkańcy realizują ...*”). W dalszej kolejności należy wskazać, iż zdaniem organu bezzasadne są zarzuty skargi odnoszące się do „władczego i normatywnego” charakteru skarżonej uchwały, jak również zarzuty dotyczące obciążenia mieszkańców jakimikolwiek obowiązkami oraz zarzuty dotyczące uzależnienia wykonania zadań przez organ gminy od partycypacji w kosztach przez adresatów uchwały. W ocenie organu zaskarżona uchwała ma charakter postulatu i propozycji zawierania przez mieszkańców umów odnoszących się do budowy infrastruktury na terenie Gminy Secemin. Uchwały takie co do zasady mogą być podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 2 lipca 2014 r. sygn. akt VIII SA/Wa 124/14). Stąd też zarzut, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej nie jest zasadny – podstawą tą był bowiem art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które pozwalają na przyjmowanie przez rady gmin uchwał mających charakter niewiążących propozycji. Określenie przez Radę Gminy Secemin, że udział mieszkańców w budowie infrastruktury ma polegać na wpłacaniu kwot pieniężnych na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z gminą jednoznacznie wskazuje na to, że rozwiązania przyjęte w uchwale nie mają charakteru przymusowej daniny publicznej. Wszak podstawową zasadą prawa cywilnego jest zasada swobody umów, która przejawia się tym, że obie strony muszą wyrazić wolę na związanie się węzłem prawnym o określonej treści. Stąd też nieuzasadnione jest twierdzenie, że w/w uchwała w całości nakazuje określone zachowanie generalnie wskazanym adresatom, co czyni ją aktem prawa miejscowego. **Norma abstrakcyjna zawarta została jedynie w § 6 uchwały.** Przepis art. 148 ust. 4 u.g.n. w treści z dnia podjęcia uchwały dopuszczał wnoszenie w gotówce świadczeń na poczet budowy infrastruktury technicznej przez gminę, nie określając jednocześnie jaka jest podstawa prawna tego świadczenia. Celem uporządkowania stanu prawnego w stosunku do osób, które dobrowolnie zechciałyby wnieść takie świadczenie, Gmina Secemin stworzyła jednolitą propozycję umowy. Ponadto umowa zawierana z mieszkańcami de facto dotyczyła udziału w budowie **przyłączy kanalizacyjnych**, czyli części infrastruktury technicznej, której budowa winna być finansowana właśnie przez mieszkańców i której budowa nie jest zadaniem własnym gminy. Gmina realizując zadanie własne i przeprowadzając inwestycję polegającą na budowie sieci kanalizacyjnej niejako przy okazji umożliwiła mieszkańcom wybudowanie przyłączy kanalizacyjnych, ograniczając tym samym koszty budowy poszczególnych przyłączy wybudowanych w ramach jednego zadania.

Z uwagi na powyższe nie może być również mowy o nakładaniu na kogokolwiek daniny publicznej, jak wskazano w skardze. Danina publiczna powinna być możliwa do wyegzekwowania od osoby zobowiązanej do jej poniesienia, tymczasem bez zawarcia umowy, jakkolwiek obowiązek o charakterze pieniężnym (tym bardziej publicznoprawny) nie mógł na podstawie uchwały powstać. Można zadać pytanie, czy na podstawie samej uchwały mogłaby zostać wydana decyzja określająca lub ustalająca zobowiązanie publicznoprawne? Należy również dobitnie podkreślić, że gołosłowne są twierdzenia skargi dotyczące uzależnienia wykonania przez Gminę zadań (dotyczących budowy infrastruktury) od partycypacji w kosztach. Z treści uchwały w żaden sposób nie można wywieść takiego twierdzenia. Infrastruktura i tak byłaby budowana, ze względu na zaplanowanie jej realizacji w budżecie Gminy. Ostatecznie organ wskazuje, że przedmiotowa uchwała, nawet pomimo jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, w części do której skarga się odnosi, nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (poza § 6), a wszelkie obowiązki dla jej adresatów mogłyby powstać dopiero po dobrowolnym zawarciu przez mieszkańców umów. Mając jednak na uwadze fakt, że kwestia ta może wywoływać rozbieżności (o czym dobitnie świadczy fakt wniesienia skargi przez Prokuratora), Rada Gminy Secemin wnosi o rozważenie przez Sąd wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały wyłącznie w części (niedotyczącej ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej). Podjęcie takiego rozstrzygnięcia jest

co do zasady możliwe, co znajduje odzwierciedlenie nie tylko w orzeczeniach organów nadzoru (które często uchylają tego typu zapisy), ale również w orzecznictwie sądowo – administracyjnym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 278/16).

z poważaniem

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY SECEMIN

Henryk Liś

W załączeniu:

- skarga Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie sygn. akt PR Pa 224.2017 z dnia 4 lipca 2018 r.
- kopia uchwały Nr V/19/07 Rady Gminy Secemin z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji i ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej na terenie gminy Secemin
- kopia uchwały Nr XXXV/237/18 Rady Gminy Secemin z dnia 01 sierpnia 2018 r.; w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie wraz z odpowiedzią na skargę.