

II OSK 673/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-07-05
Data wpływu	2011-03-28
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Jerzy Stelmasiak /przewodniczący/ Małgorzata Stahl Tomasz Zbrojewski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6099 Inne o symbolu podstawowym 609 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Wodne prawo
Sygn. powiązane	II SA/Kr 994/10
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 183, art. 184; art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 3 oraz art. 18 ust. 1 art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. : Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.); Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Dnia 5 lipca 2011 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak Sędziowie sędzia NSA Małgorzata Stahl sędzia del. NSA Tomasz Zbrojewski (spr.) Protokolant asystent sędziego Tomasz Godlewski po rozpoznaniu w dniu 5 lipca 2011 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Gminy Siepraw od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 listopada 2010 roku sygn. akt II SA/Kr 994/10 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Myślenicach na uchwałę Rady Gminy Siepraw z dnia 22 kwietnia 1999 roku nr VIII/61/99 w przedmiocie wysokości udziału finansowego w kosztach budowy kanalizacji oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

II OSK 673/11

U Z A S A D N I E N I E

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Myślenicach, stwierdził nieważność § 1 uchwały Rady Gminy Siepraw z dnia 22 kwietnia 1999 r. w przedmiocie wysokości udziału finansowego w kosztach budowy kanalizacji.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne:

W dniu 22 kwietnia 1999 r. Rada Gminy w Sieprawiu podjęła uchwałę Nr VIII/61/99 w sprawie wysokości udziału finansowego osób fizycznych i prawnych w kosztach budowy kanalizacji w Zakliczynie. W § 1 przedmiotowej uchwały ustalono, że w inwestycji budowy gminnej sieci kanalizacji we wsi Zakliczyn udział finansowy osób fizycznych i prawnych przystępujących w drodze umów cywilnoprawnych z Zarządem Gminy Siepraw do partycypacji w kosztach tej inwestycji w ramach czynu społecznego wynosi 1500 zł.

Pismem z dnia 5 lipca 2010 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Myślenicach, działając w oparciu o art. 8, art. 52 § 1, 53 § 3, art. 54 § 1 i art. 57 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Krakowie skargę na § 1 powyższej uchwały. Zarzucił przedmiotowej uchwale naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 7 i art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podczas gdy przepisy te nie mogą stanowić podstawy do nałożenia obowiązku ponoszenia opłat za podłączenie do gminnych sieci kanalizacyjnych. W ocenie Prokuratora Rejonowego zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż nosi znamiona tego rodzaju aktu prawnego, tzn. posiada cechy ogólności, generalności, abstrakcyjności. Określa adresata - poprzez wskazanie jego cech nie wymieniając go z nazwy, dyspozycja określa postępowanie adresata i ma zastosowanie do wielu powtarzalnych okoliczności, stanowi podstawę do obliczenia i ustalenia wysokości opłaty za każdorazowe podłączenie się do sieci kanalizacji sanitarnej. W polskim systemie prawnym żaden przepis nie daje gminie uprawnień do ogólnego wprowadzania opłat w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym określa jedynie własne zadania gminy obejmujące sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, itp. Prokurator podniósł, że ustalone zakwestionowaną uchwałą opłaty mają cechy jednostronnie nałożonej na obywateli daniny publicznej. Tymczasem w okresie uchwalania przedmiotowej uchwały nie było przepisów ustawowych, które upoważniałyby gminę do wprowadzenia takich opłat.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy w Sieprawiu wniosła o jej oddalenie, wyjaśniając, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, co wynika z brzmienia uchwały i jej podstawy prawnej. Została podjęta na wniosek Zarządu Gminy, który nie chciał w tej sprawie decydować bez akceptacji Rady. W podstawie prawnej uchwały powołany jest art. 7 i 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a w przepisach końcowych stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Uchwała w § 1 stanowi o partycypacji osób fizycznych i prawnych w kosztach budowy kanalizacji budowanej w ramach czynów społecznych. Na gruncie obowiązujących wówczas przepisów przy realizacji inwestycji w ramach czynów społecznych władze Gminy zawierały porozumienia z komitetami. Uchwała wytyczała kierunki działania Zarządu Gminy w sprawie umów, jakie miały zawierać komitety kanalizacyjne z Zarządem Gminy Siepraw. Uchwała nie posiadała cech ogólności i faktycznie była skierowana do Zarządu Gminy. Jedynie jej redakcja może sugerować, że jej adresatem były osoby uczestniczące w czynie społecznym. Uchwała wyraźnie stwierdza, że uczestnictwo w kosztach odbywać się będzie na podstawie umów cywilno-prawnych. Dodatkowo Rada Gminy wyjaśniła, że w chwili podjęcia uchwały budowa kanalizacji w Gminie dopiero rozpoczynała się. Działały powstałe wcześniej komitety wodno - kanalizacyjne, ponieważ w gminie odczuwano od wielu lat braki wody. Gmina szukała środków na dofinansowanie inwestycji, ale warunkiem otrzymania jakiegokolwiek dotacji czy preferencyjnej pożyczki było osiągnięcie efektu ekologicznego, którym było podłączenie zamieszkałego budynku do sieci kanalizacyjnej. Gmina budowała wówczas sieć z przyłączami do domów i wykonywała inwentaryzacje sieci i przyłączy. W ten sposób można było zapewnić efekt ekologiczny w krótkim czasie. Gmina zawierała umowy z właścicielami budynków o partycypacji w budowie kanalizacji, w których gwarantowano wykonanie przyłącza. Umowy początkowo opiewały na kwoty podane w uchwale z dnia 22 kwietnia 1999 r. jednak później mieszkańcy Zakliczyna zaproponowali inny sposób uczestniczenia w czynie społecznym, tj. każdy płacił za swoje przyłącze, według kosztów jakie Gmina poniosła przy budowie przyłącza. Gmina podejmowała inwestycje w porozumieniu z mieszkańcami. Gdyby nie środki mieszkańców, inwestycji nie byłoby do tej pory lub wykonany byłby niewielki jej odcinek. Organ nadmienił, że Rada Gminy nigdy nie podjęła uchwały o opłacie adiacenckiej, ponieważ większość mieszkańców uczestniczyła w czynie społecznym w realizacji inwestycji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały Rady Gminy w Sieprawiu uznał, że skarga jest zasadna.

W ocenie Sądu treść powołanego § 1 uchwały Rady Gminy Siepraw w sprawie wysokości udziału finansowego osób fizycznych i prawnych w kosztach budowy kanalizacji w Zakliczynie nie pozostawia wątpliwości, że wynikał z niego obowiązek zawierania umów oraz uiszczania na rzecz Gminy Siepraw określonej kwoty. Powołany przepis nie wprowadzał dobrowolności w zawieraniu umów. W istocie przyznała to sama Gmina Siepraw w odpowiedzi na skargę wskazując, że udział finansowy mieszkańców był konieczny, bo w przeciwnym razie kanalizacja nie byłaby wybudowana właśnie z powodu braku środków. Potwierdza to, że mocą powołanego § 1 uchwały nałożono obowiązek zawieraniu umów o określonej treści, a tym samym wprowadzono obowiązek fiskalny nakładany na mieszkańców gminy w drodze obowiązkowych umów. Fakt, że zaskarżoną uchwałą zobowiązano mieszkańców do zawierania umów a nie nakładano opłaty o charakterze administracyjnym nie ma istotnego znaczenia w tej sprawie. W każdym bowiem przypadku nałożenia jakiegokolwiek obowiązku na mieszkańców gminy, organ gminy winien dysponować właściwą podstawą prawną. Okoliczność zaś, że zamiast aktów administracyjnych nakładających opłaty, zaskarżoną uchwałą nałożono obowiązek zawierania umów obejmujących uiszczenie świadczeń finansowych wskazuje jedynie na odmienne środki służące temu samemu celowi jakim było uzyskanie przez Gminę Siepraw od jej mieszkańców środków finansowych na realizację zadania gminnego. Określony tą uchwałą udział finansowy w istocie ma cechy opłaty narzuconej mieszkańcom, będącej daniną publiczną wprowadzoną przez Gminę. To znajduje potwierdzenie w stanowisku samej Rady Gminy wskazującej, że musiał być zagwarantowany finansowy udział mieszkańców Gminy, w przeciwnym razie nie byłoby środków na realizację inwestycji. O dobrowolności (fakultatywności) takiego udziału nie mogło być mowy.

Sąd I instancji zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Natomiast w myśl art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Powyższa regulacja oznacza, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym obowiązku zawierania umów zastępujących w istocie wydawanie aktów o nakładaniu opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W polskim systemie prawnym żaden przepis nie daje gminie uprawnień do ogólnego wprowadzania obciążeń fiskalnych w drodze aktów administracyjnych czy też czynności prawa cywilnego. Takim przepisem nie może być powołany w podstawie kwestionowanej uchwały art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie określonych zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przepis ten jest regulacją prawa ustrojowego, ustala zakres działania organów gminy. W żadnym przypadku art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie może być podstawą do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Również art. 18 ustawy nie jest podstawą do stanowienia takich aktów. W artykule tym przewidziano domniemanie kompetencji na rzecz rady gminy, ale to domniemanie nie może obalić konstytucyjnej regulacji podstaw wydawania aktów prawa miejscowego.

Sąd I instancji nie podzielił stanowiska Rady Gminy, że zaskarżona uchwała jest jedynie aktem wewnętrznego kierownictwa, uznając, że jest przepisem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy generalne, skierowane do mieszkańców miejscowości Zakliczyn, których gospodarstwa domowe będą mogły być podłączone do kanalizacji sanitarnej. Każde podłączenie

gospodarstwa domowego do kanalizacji obarczone było obowiązkiem zawarcia stosownej umowy określającej opłatę za wykonanie kanalizacji (jej części). Fakt, że uchwała ta zawiera również normy konkretne (a nie tylko abstrakcyjne) w odniesieniu do nakładanego obowiązku na mieszkańców Zakliczyna w zakresie udziału w kosztach budowy konkretnej kanalizacji sanitarnej, nie odbiera temu aktowi charakteru norm prawa miejscowego. Istotnym jest to, że uchwałą tą zobowiązano mieszkańców do udziału w świadczeniu finansowym, czyli nałożono na nich obowiązki. O braku znamion aktu prawa miejscowego nie świadczy fakt, że uchwała nie została ogłoszona w organie promulgacyjnym, gdyż w stanie prawnym obowiązującym w 1999 r. nie było wymogu ogłaszania aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

W uzasadnieniu wyroku podano, że Rada Gminy nie mogła zawierać umów prawa cywilnego z mieszkańcami Gminy, tym samym zobowiązała Zarząd Gminy do ich zawierania. Jedynie więc tylko w tym zakresie, jakim jest zobowiązanie Zarządu do zawierania umów, można zasadnie wskazać, że zaskarżona uchwała zawiera obok normy powszechnie obowiązującej (ustalającej obowiązkowy udział finansowy mieszkańców i wysokość tego udziału) także normę prawa wewnętrznego skierowaną do organu wykonawczego. Fakt ten nie odbiera jednak charakteru aktu prawa miejscowego danej uchwale. Istotnym jest bowiem to, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze generalnym, nakładające obowiązki na mieszkańców gminy.

Sąd uznał ponadto, że nie można ustalonego w § 1 zaskarżonej uchwały udziału finansowego traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym – opłaty za usługę. Samo nakazanie w zaskarżonej uchwale pobierania opłat w drodze umów prawa cywilnego stanowi tylko niejako "techniczny sposób" jej pobierania, a ponadto wkracza w dziedzinę prawa cywilnego nakazując mieszkańcom Gminy zawieranie umów z tą Gminą. Obowiązujące przepisy nie pozwalały na jednostronne nakładanie na mieszkańców gminy obowiązku zawierania umów w tym zakresie.

Jednocześnie sąd stwierdził, że jeżeli zadanie to miało charakter pilny i jego wykonanie leżało w interesie mieszkańców Gminy, mieszkańcy ci w ramach referendum mogli opowiedzieć się za samoopodatkowaniem na ten cel. Samo powoływanie się na tzw. czyn społeczny czy też inicjatywę lokalną mieszkańców jako formy udziału mieszkańców w pracach przy realizacji jakiejś inwestycji nie może uzasadniać nakładania dodatkowych obowiązków fiskalnych na mieszkańców.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rada Gminy Siepraw, podniosła zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego, polegającego na powołaniu w uzasadnieniu wyroku art. 94 i art. 84 Konstytucji RP, z czego Sąd wywiódł zarzut sprzeczności uchwały z prawem.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazał, że zarzut sprzeczności uchwały z art. 84 i art. 94 Konstytucji RP byłby skuteczny przy założeniu, że uchwała byłaby prawem miejscowym, skierowanym do ogółu obywateli oraz że istotnie nakładałaby na mieszkańców gminy zobowiązanie fiskalne. Tymczasem ustalenia Sądu I instancji odnośnie do charakteru prawnego uchwały są błędne i wynikają z przekroczenia granic interpretacyjnych treści uchwały. Ani Prokurator, ani Rada Gminy nie przedstawili innych dowodów. Ocena stanu faktycznego i prawnego możliwa była jedynie na podstawie treści uchwały. Motywy podniesione w odpowiedzi na skargę nie zostały zakwestionowane przez Prokuratora. Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną analiza treści uchwały nie pozwala w żaden sposób na interpretowanie i ocenianie jej jako aktu gminnego o fiskalnym charakterze. Uchwała stanowi o partycypacji realizowanej na podstawie umów cywilnoprawnych, a zatem na zasadzie dobrowolności i swobody działań stron umowy. Uchwała w § 2 wyraźnie wymieniła jako partnera społecznego Komitet Kanalizacyjny w Zakliczynie, jako nieformalny organ

powołany z inicjatywy społecznej. Błędnie również WSA stwierdził, że ma ona charakter powszechny. Z jej treści wynika bowiem, że odnosi się do mieszkańców sołectwa Zakliczyn i tylko do tych, którzy przystąpią do czynu społecznego, a także do Komitetu Kanalizacyjnego, a więc nie jest ona powszechna. Przepisy fiskalne powinny określać również termin realizacji obowiązku, gdyż bez terminu nie istnieje obowiązek fiskalny, czego w uchwale brak. Ponadto brak jest sankcji czy środków przymusu za jego lekceważenie. Ponadto samo odwołanie się do czynów społecznych przeczy twierdzeniom o przymusowym charakterze partycypacji.

Powołując takie argumenty w ramach podstaw kasacyjnych kasator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podniesione w ramach podstawy kasacyjnej zarzuty sprowadzają się do zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego, polegającego na wywiedzeniu sprzeczności zaskarżonej uchwały z art. 94 i art. 84 Konstytucji RP, podczas gdy uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego. Tak sformułowane zarzuty nie mogą wywołać zamierzonego rezultatu w postaci uchylenia zaskarżonego wyroku.

Stosownie do art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Przystępując do rozważań w przedmiocie możliwości naruszenia wskazanych przez autora skargi kasacyjnej przepisów, w pierwszej kolejności analizy wymaga charakter uchwały Rady Gminy Siepraw z dnia 22 kwietnia 1999 r. w sprawie wysokości udziału finansowego osób fizycznych i prawnych w kosztach budowy kanalizacji w Zakliczynie, tj. ustalenie, czy nosi ona cechy aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przyjmuje się, iż akt prawa miejscowego to akt normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza natomiast, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania.

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Siepraw z dnia 22 kwietnia 1999 r. ustalająca zasady partycypacji w kosztach inwestycji nakłada w istocie na każdego (co do zasady) obowiązek uiszczenia opłaty w określonej wysokości, a zatem posiada wskazane wyżej cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały są wszystkie osoby, które wykazują zamiar podłączenia do sieci kanalizacyjnej, a uchwała realizację tego zamiaru uzależnia od określonego zachowania w postaci uiszczenia wskazanej w uchwale kwoty. Skoro zatem adresaci uchwały określani zostali generalnie, uchwała wskazuje powinne zachowanie i dotyczy sytuacji powtarzalnych, to kwestionowanej uchwale nie można odmówić charakteru normatywnego, generalnego i abstrakcyjnego, które to cechy odnoszą się do aktu prawa miejscowego.

Warto zresztą zwrócić uwagę, że zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie problematyka zaliczenia uchwał w przedmiocie udziału mieszkańców w kosztach budowy kanalizacji sanitarnej jest ujmowana jednoznacznie – uchwały w tym przedmiocie uważane są za akty prawa miejscowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., II OSK 1553/10 czy z dnia 9 lutego 2007 r., II OSK 1902/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przyjęcie powyższej tezy wymaga następnie odpowiedzi na pytanie, czy kontrolowana przez Sąd I instancji uchwała, nosząca znamiona aktu prawa miejscowego, wydana została z poszanowaniem wymogów, o których mowa w art. 94 Konstytucji, tj. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

I tak, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w zaskarżonym wyroku słusznie przyjęto, że uchwała Rady Gminy Siepraw została wydana bez podstawy prawnej. Jeżeli bowiem zważyć, iż podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego musi być upoważnienie zawarte w ustawie, a konstytucyjna ta zasada znajduje odzwierciedlenie również w treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), to uprawnione jest twierdzenie, że w dacie podejmowania uchwały brak było na gruncie prawa administracyjnego przepisu, który dawałby radzie gminy prawo podjęcia uchwały w takim przedmiocie.

Kwestionowana uchwała Gminy Siepraw z dnia 22 kwietnia 1999 r. została oparta na art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednak żaden z powołanych przepisów ustawowych nie zawiera normy delegacyjnej, która upoważniałaby radę gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego. W treści art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymienione bowiem zostały zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, natomiast przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje domniemanie własności na rzecz rady gminy. Domniemanie to wskazuje z kolei wyłącznie na pozycję rady gminy jako organu gminy, nie zawiera zaś normy o charakterze delegacyjnym. Tym samym podzielić należy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 16 maja 2001 r., III SA 2622/00 (System Informacji Prawnej Lex nr 54801), że przepis art. 94 Konstytucji wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z istoty upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

W konsekwencji godzi się podnieść, że skoro żaden z powołanych w uchwale jako podstawa prawna przepisów w ogóle nie zawierał upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego, to tym bardziej nie mógł upoważniać do nałożenia na mieszkańców gminy obowiązku ponoszenia świadczeń publicznych w drodze aktu prawa miejscowego. Zgodnie z cytowanym już wcześniej art. 84 Konstytucji RP, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawach. W jego ujęciu, obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych może być nałożony jedynie w drodze ustawy. W rezultacie, w każdym przypadku nakładania przez gminę obowiązków na rzecz jej mieszkańców gmina zobowiązana jest do legitymowania się upoważnieniem mającym swe źródło w przepisie rangi ustawowej. Brak takiej legitymacji uprawnia pogląd, że zasadnie Sąd I instancji wskazał w treści zaskarżonego wyroku na naruszenie art. 84 Konstytucji RP. Zasady finansowego uczestnictwa właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń infrastruktury technicznej zostały określone przez ustawodawcę przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.Nr 115, poz. 741 z późn. zm.). Jak wynika z art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy tych urządzeń poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

Biorąc pod uwagę ustalenia co do charakteru zaskarżonej uchwały, Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko zaprezentowane w wyroku Sądu I instancji. Podjęcie uchwały będącej aktem prawa miejscowego bez wymaganego upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, co obligowało sąd do stwierdzenia jej nieważności.

Wobec niezasadności podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a orzekł jak w sentencji.