



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 3424

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.83.10.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr **XIV/71/2015** z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za dostarczanie wody.

#### **UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XIV/71/2015** w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za dostarczanie wody, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 3 lipca 2015 r. nr RM.0711.13.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 6 w związku z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 139), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Ponadto Rada Miejska w Miliczu wskazała jako podstawę prawną postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr XI/47/2015 z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „*Milicka Duża Rodzina*” (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r. poz. 2344 ze zm.), która została przyjęta na podstawie art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863).

Zgodnie z § 1 uchwały Rada Miejska w Miliczu ustanowiła dopłatę dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny do opłat za pobór wody w wysokości 50% średniego zużycia na osobę faktycznie zamieszkującą w gospodarstwie domowym. Podstawą rozliczenia dopłaty będzie opłacona faktura VAT lub inny dokument potwierdzający wpłatę za pobór wody w okresie rozliczeniowym.

Analizę podstawy prawnej przyjętej uchwały należy rozpocząć od przytoczenia przepisów ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy, rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Z kolei art. 27 ust. 2 ustawy stanowi, że rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, przyjmując program, o którym mowa w ust. 1, określają w szczególności: 1) zakres

podmiotowy programu; 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych; 3) zasady realizacji programu.

Zdaniem Organu Nadzoru, uprawnienia przysługujące członkom rodzin wielodzietnych, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, mogą być przyznawane przez organ stanowiący gminy wyłącznie w oparciu o przepisy kompetencyjne wynikające z innych ustaw. Przykładem takiego przepisu kompetencyjnego jest art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka. Organ Nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Miliczu, korzystając z powyższej kompetencji, przyjęła uchwałę Nr XIV/72/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustanowienia gminnej jednorazowej zapomogi finansowej z tytułu urodzenia się dziecka dla osób zamieszkałych na terenie Gminy Milicz. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepisu kompetencyjnego wynikającego z przepisu szczególnego – art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Miliczu w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina”.

Podobnie, należało wskazać przepis kompetencyjny wynikający z ustaw odrębnych w przypadku podjęcia przez Radę uchwały w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za dostarczanie wody. Tymczasem Rada Miejska w Miliczu w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przytoczyła wyłącznie jeden przepis rangi ustawowej – art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Należy zauważyć, że poprzez art. 18 ust. 2 pkt 15 wskazanej ustawy ustawodawca stwarza możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy poprzez ustawy szczególne. Zdaniem Organu Nadzoru przepis ten nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla uchwały podejmowanej przez organ stanowiący gminy, ponieważ każdorazowo wymaga odwołania do innego przepisu szczególnego ustawy. Wszystkie kompetencje Rady muszą być unormowane wyczerpująco w ustawach, nie wolno ich domniemywać ani nie mogą one być dorozumiane.

Organ Nadzoru wskazuje, że ewentualną podstawą prawną dla podjętej uchwały mogły być przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów (art. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Z kolei art. 2 pkt 13 wskazanej powyżej ustawy stanowi, że użyte w ustawie określenie „taryfowa grupa odbiorców usług” oznacza odbiorców wyodrębnionych na podstawie charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także na podstawie sposobu rozliczeń za świadczone usługi.

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia zawarte w przedmiotowej uchwale naruszają w sposób istotny powołane przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, bowiem wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z cytowanych powyżej przepisów. Artykuł 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi o kompetencjach Rady Miejskiej w zakresie ustanawiania dopłat do opłat za dostarczanie wody dla taryfowych grup odbiorców usług. Z treści przywołanego przepisu nie wynikają uprawnienia dla organów stanowiących gmin do ustanawiania dopłat do opłaty za dostarczanie wody dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny, o których mowa w uchwale Rady Miejskiej w Miliczu Nr XI/47/2015 z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina”, podjętej na podstawie ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Rada, decydując się na wprowadzenie obszaru, w którym preferować będzie rodziny wielodzietne i ustalając związane z tym ich uprawnienia, powinna zawsze rozważyć legalność danego

uregulowania w kontekście innych przepisów ustawowych regulujących daną dziedzinę, w tym przypadku przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Kwestia opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków jest regulowana w uchwałach rady gminy zatwierdzających, w drodze procedury określonej w art. 24 ust. 1-5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedstawione przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryfy tych opłat. Obligatoryjne elementy takiej taryfy określono w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 127, poz. 886) i nie są one ograniczone wyłącznie do wysokości cen i stawek opłat. Ponadto dopłata dla jednej, niektórych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków ustalana jest w drodze osobnej uchwały rady gminy, niebędącej aktem prawa miejscowego, i przekazywana przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

Powyższe oznacza, że Rada Miejska nie jest zatem władna do regulowania kwestii opłat związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków poza wskazanymi wyżej szczegółowymi przepisami ustawowymi. W szczególności nie jest uprawniona do samodzielnego ustalania taryfowych grup odbiorców usług, poza procedurą opracowywania i uchwalania taryf. Poza tym taryfowa grupa odbiorców wyodrębniana jest, zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, na podstawie charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także na podstawie sposobu rozliczeń za świadczone usługi. Tak ustalone kryteria uniemożliwiają wyodrębnienie rodzin wielodzietnych jako osobnej taryfowej grupy odbiorców. Tylko do wyodrębnionych zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków taryfowych grup odbiorców (jednej, niektórych lub wszystkich) mogą mieć zastosowanie dopłaty, o których mowa w art. 24 ust. 6 tej ustawy.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwały, brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, nastąpiło niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały. Oznacza to, że zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że Rada Miejska w Miliczu, podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za dostarczanie wody wyłącznie w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz postanowienia uchwały Rady w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina”, która jest aktem normatywnym hierarchicznie podporządkowanym ustawom, przyjęła akt prawny bez podstawy prawnej. Ponadto postawą prawną przedmiotowej uchwały nie może być żaden przepis ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Miejskiej w Miliczu w całości.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się

dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*J. Bronowicka*