



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 11 lipca 2019 r.

Poz. 5263

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.111.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Prezydenta Miasta Żory Nr OR.0050.84.2018 z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie: ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 827), uchwałą Nr 310/XXVI/97 Rady Miejskiej w Żorach z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Miasta oraz art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

#### **Uzasadnienie**

Prezydent Miasta Żory w dniu 16 stycznia 2018r. wydał Zarządzenie Nr OR.0050.84.2018 w sprawie: ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 15 lutego 2018 r.

Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz uchwałą Nr 310/XXVI/97 Rady Miejskiej w Żorach z dnia 17 kwietnia 1997 r. i uchwałą Nr 691/LXX/02 z dnia 10 października 2002 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, dalej jako „ustawa”, *„jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”* Z kolei, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy: *„uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek”*. Rada Miejska w Żorach, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy, w dniu 17 kwietnia 1997 r. podjęła uchwałą Nr 310/XXVI/97 w sprawie upoważnienia Zarządu Miasta, na mocy której powierzyła Zarządowi Miasta podejmowanie uchwał w sprawach określania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z uwagi na zmianę przez ustawodawcę organów jednostek samorządu terytorialnego tj. zlikwidowanie kolegialnego organu wykonawczego gminy (Miasta), jakim był Zarząd i zastąpienie go monokratycznym organem wykonawczym, obecnie to Prezydent Miasta Żory uprawniony jest do określenia wysokości cen i opłat albo o ustalenia sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w Żorach.

Celem przedmiotowego zarządzenia było ustalenie wysokości opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. Jednakże, w ocenie organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo.

Zdaniem organu nadzoru ustalając ww. regulacje Prezydent Miasta powinien zrobić to w sposób kompleksowy, precyzyjny i jasny, tak by każdy adresat przedmiotowego zarządzenia był w stanie określić wysokość opłat, do ponoszenia których jest zobowiązany.

Tymczasem, przedmiotowe zarządzenie nie reguluje w sposób prawidłowy wysokości ww. opłat. Na mocy § 1 ust. 1 ww. zarządzenia Prezydent postanowił: „ustalić z dniem 01.02.2018 r. wysokość opłat miesięcznych za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o.

- a) 0,13 zł za m<sup>2</sup> miesięcznie + należny podatek Vat tj. brutto 0,14 zł za m<sup>2</sup> miesięcznie dla powierzchni odwadnianych z wyjątkiem odbiorców, o których mowa w ppkt b);
- b) 0,23zł za m<sup>2</sup> miesięcznie + należny podatek Vat tj. brutto 0,25 zł za m<sup>2</sup> miesięcznie dla powierzchni odwadnianych stanowiących własność Miasta Żory.”

Z kolei na mocy § 1 ust. 2 zarządzenia Prezydent postanowił: „ustalić, że opłaty kwartalne za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. ustalane będą przez Przedsiębiorstwo odpowiednio do opłat za usługi wodne, którymi Przedsiębiorstwo obciążane będzie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i powiększone o należny podatek VAT.”

Należy wskazać, iż Prezydent Miasta Żory posługuje się w przedmiotowym zarządzeniu (§ 1 ust. 1) terminem, który nie został w tym akcie zdefiniowany, a mianowicie „powierzchnie odwadniane”. Takie działanie Prezydenta należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i z art. 4 ust. 2 ustawy. Skoro wysokość opłaty ma zależeć od wielkości (w metrach kwadratowych) "powierzchni odwadnianych" nie mogą istnieć wątpliwości, jaką powierzchnię należy uwzględnić.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi dokonane w § 1 ust. 1 zarządzenia rozdzielenie stawek opłat: dla powierzchni odwadnianych, z wyjątkiem odbiorców, o których mowa w ppkt b) oraz dla powierzchni odwadnianych stanowiących własność Miasta Żory. W ocenie organu nadzoru brak jest uzasadnienia do określenia odmiennych wysokości opłat w zależności od podmiotu, któremu przysługuje prawa własności "powierzchni odwadnianych".

W tym miejscu, wskazania wymaga, iż do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), która na mocy art. 494 pkt 1 lit. a dokonała zmiany definicji ścieków określonej w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych wynikały z taryfy ustalanej na podstawie przepisów ww. ustawy oraz przepisów rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 roku w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886). Zgodnie z § 5 pkt 4 Rozporządzenia: „Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni.” Z kolei, zgodnie z § 2 pkt 10 ww. rozporządzenia: „cena za odprowadzone ścieki oznacza wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m<sup>3</sup> odprowadzonych ścieków lub za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową; do ceny dolicza się podatek wymieniony w pkt 9”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezydent Miasta Żory ustalając wysokość opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Przedsiębiorstwa, w ocenie organu nadzoru, może dokonać rozróżnienia opłat jedynie w oparciu o obiektywne kryteria, mające rzeczywisty wpływ na zakres i koszt świadczonej usługi komunalnej. W ocenie organu nadzoru, tytuł własności do takich kryteriów nie należy.

Jednocześnie, zastrzeżenia organu nadzoru budzi konstrukcja regulacji zawartej w § 1 ust. 1 zarządzenia, w której to w pkt a ustalono wysokość opłat miesięcznych dla powierzchni odwadnianych z wyjątkiem odbiorców, o których mowa w ppkt b. Tymczasem ppkt b nie odnosi się do żadnego podmiotu, a jedynie określa opłatę w sposób przedmiotowy tj. dla powierzchni odwadnianych stanowiących własność Miasta Żory.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru również regulację § 1 ust. 2 zarządzenia należy uznać za sprzeczną z prawem. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż na mocy ww. przepisu nie została określona opłata za usługi komunalne, a jedynie kompetencja do ich ustalenia została przekazana przez Prezydenta Miasta Żory na inny podmiot tj. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o.

Z zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika “wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a “standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności” (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 2). Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. akt. K 24/00, Monitor Polski 2001 nr 010 poz. 160) „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.”

Jednocześnie także przekazanie kompetencji do określenia opłat kwartalnych za usługi komunalne Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. należy uznać za sprzeczne z prawem. Zgodnie z art. 4 ustawy to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie uprawnienie to może zostać przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powierzone organom wykonawczym tych jednostek (tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie) jednakże dalsza subdelegacja stanowi istotne naruszenie prawa. Prezydentowi Miasta Żory została bowiem przekazana ściśle określona kompetencja, w której zakresie nie mieści się dalsze przekazanie uprawnień na inny, niewymieniony w ustawie podmiot (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2122/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego, należy stwierdzić, iż Prezydent Miasta Żory w niniejszej sprawie istotnie naruszył prawo, z uwagi na niewypełnienie delegacji ustawowej oraz przekroczenie upoważnień, przy jednoczesnym braku precyzyjności formułowanych przepisów zarządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż zarządzenie Prezydenta Miasta Żory Nr OR.0050.84.2018 z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie: ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jego nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności zarządzenia wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**