

Rada Miejska w Sławie**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Rady Miejskiej w Sławie nr VI/31/11 z dnia 24 lutego 2011 roku w sprawie cennika usług odpłatnych, świadczonych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Sławie, **w części, tj.:**

- §1 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9;

- §4 w zakresie słów: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od”.

Uzasadnienie

W dniu 24.02.2011 r. Rada Miejska w Sławie podjęła uchwałę w sprawie cennika usług odpłatnych, świadczonych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Sławie.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2.03.2011 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena prawna przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest w części sprzeczny z prawem, tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym(tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 818).

Rada Miejska podejmując badana uchwałę, jako podstawę prawną regulacji w niej zawartych podała m.in. wspomniany przepis. Zgodnie z nim organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

W kwestionowanych przepisach uchwały, Rada Miejska ustaliła odpłatność za: wydanie warunków technicznych przyłącza do sieci wodno-kanalizacyjnej; aktualizację warunków technicznych lub uzgodnionego projektu/planu sytuacyjnego; uzgodnienie lokalizacji inwestycji pod względem kolizji z siecią wodno-kanalizacyjną; montaż i demontaż wodomierzy, ponowne oplombowanie wodomierza; jednorazowy wyjazd pogotowia technicznego nie związany z awarią

lub eksploatacja; montaż, demontaż, odbiór i oplombowanie wodomierza; zamykanie i otwieranie zasuw na sieci wodociągowej; ponowne włączenie wody dłużnikom lub odbioru ścieków; dezynfekcję instalacji wodociągowej; wypożyczanie zestawu wodomierzowego do poboru wody z hydrantu; czyszczenie przyłączy lub sieci kanalizacyjnych.

Dla rozstrzygnięcia, czy Rada Miejska nie naruszyła uprawnień z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami niezbędnym jest uprzednie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wymienione powyżej usługi mają charakter usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, albowiem na podstawie wskazanego przepisu tylko za takie usługi Rada Miejska może określić opłaty.

Już na wstępie należy zauważyć, iż pojęcie "użyteczności publicznej" nie zostało zdefiniowane w sposób wyraźny, pozwalający na jasne i precyzyjne określenie, które z zadań gminy mają charakter zadań użyteczności publicznej. Kategoria użyteczności publicznej jest szeroko komentowana w doktrynie, jednak pojęcie to nadal nie jest rozumiane jednolicie, przez co jednoznaczne rozdzielenie działania w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą nie jest możliwe (*vide*: K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 59-66).

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż potrzeby o charakterze użyteczności publicznej należą do takich potrzeb społecznych, które w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi, co w rezultacie oznacza, że każdemu członkowi danej zbiorowości społecznej (wspólnoty samorządowej) powinno się stworzyć stosowne warunki umożliwiające zaspokajanie tych potrzeb (A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, PUG 1982, nr 1-2, s. 12). Innymi słowy stwierdza się, że potrzeby o charakterze użyteczności publicznej są to potrzeby absolutne, "odczuwane bez względu na sytuację społeczną w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji. Jest to więc obiektywny warunek zaspokojenia aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym i rozwojem osobowości. Minimalny, historycznie uwarunkowany poziom zaspokojenia tych potrzeb w skali społecznej jest warunkiem funkcjonowania struktur gospodarczych i państwowych" (S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 65). W kontekście omawianych tu potrzeb wskazuje się również, iż mają one charakter podstawowy i występują powszechnie, wymagając niezawodnego i bezwzględnie zaspokajania w skali społecznej. Ich zaspokojenie jest nieodzownym warunkiem normalnego bytowania ludności oraz prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w większych skupiskach ludzkich (Z. Dziembowski, *Problemy gospodarki finansowej komunalnych zakładów użyteczności publicznej*, ST 1994, nr 5, s. 52).

Biorąc pod uwagę fakt, że usługi użyteczności publicznej zaspokajają potrzeby ludności (potrzeby członków wspólnoty samorządowej) o tak szczególnym charakterze (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące

powszechnie), jako kolejną ich cechę wymienia się to, iż powinny być one - w dobrze pojętym interesie społecznym - dostarczane w sposób ciągły, bieżący i nieprzerwany (E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 19; S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza...*, s. 66-67). Zresztą sam ustawodawca w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej również przesądził, iż celem zadań o charakterze użyteczności publicznej (tj. zadań polegających na organizowaniu lub też na dostarczaniu usług użyteczności publicznej) jest "bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych". Usługi o charakterze użyteczności publicznej muszą być zatem organizowane oraz dostarczane (świadczone) w sposób "bieżący i nieprzerwany".

Z kolei komunalnymi usługami o charakterze użyteczności publicznej są te spośród wzmiankowanych usług, których świadczenie lub też organizowanie jest w danym przypadku przejawem wykonywania gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym (tj. w znaczeniu przyjętym w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Muszą to być zatem usługi (o charakterze użyteczności publicznej), które w sensie przedmiotowym zaspokajają potrzeby danej wspólnoty samorządowej oraz są równocześnie świadczone lub też organizowane przez podmioty, które się mieszczą w podmiotowym zakresie pojęcia "gospodarka komunalna", a więc przez: 1) jednostki samorządu terytorialnego; 2) związki jednostek samorządu terytorialnego; 3) odrębne od jednostek samorządowych podmioty prawa (osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), którym jednostki samorządu terytorialnego powierzyły w drodze umowy wykonywanie określonych zadań (usług) z zakresu gospodarki komunalnej oraz 4) odrębne w sensie prawnym od danej jednostki samorządowej podmioty prawa (np. spółki prawa handlowego), które zostały utworzone przez te jednostki samorządowe (tj. przez gminy, powiaty i województwa), względnie też takie podmioty, do których te jednostki samorządowe przystąpiły. Usługi o charakterze użyteczności publicznej, zaspokajające potrzeby danej wspólnoty samorządowej, świadczone lub też organizowane przez podmioty wymienione wyżej, są przejawem wykonywania gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym i dlatego też mogą być uznane za komunalne usługi o charakterze użyteczności publicznej (w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej). W rezultacie w ich przypadku kompetencję do określania wysokości cen i opłat za te usługi, jak też kompetencję do określania sposobu ustalania cen i opłat posiada organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, należy zauważyć, iż usługi o których mowa w kwestionowanych przepisach uchwały, nie spełniają omówionych kryteriów usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż potrzeby zaspokajane przez te usługi nie należą do grupy potrzeb o charakterze podstawowym, nie występują powszechnie i nie muszą być świadczone w sposób bieżący i nieprzerwany. Za

usługi o charakterze użyteczności publicznej można zaliczyć dostarczanie wody i odprowadzenie ścieków. Takiego waloru nie można już przypisać poszczególnym czynnościom faktycznym sprowadzającym się do zakładania i naprawiania urządzeń pomiarowych, ich oplombowania i wynajmowania. Czynności te nie zmierzają przecież do zaspokajania potrzeb wymagających zaspokojenia w skali całej wspólnoty samorządowej, lecz ukierunkowane są raczej na stworzenie zdolności technicznych pomiaru ilości świadczonych usług użytecznych publicznie oraz utrzymaniu tych zdolności przez okres tego świadczenia. Są to usługi jedynie towarzyszące usługom użytecznym publicznie. Podobnie jest z dojazdami pogotowia technicznego, otwieraniem i zamykaniem zasuw w przyłączach wodociągowych, dezynfekcją i czyszczeniem urządzeń technicznych wodno-kanalizacyjnych na zlecenie klientów.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska nie była podmiotem kompetentnym do kształtowania cen za wykonanie kwestionowanych usług na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uprawnień Rady Miejskiej do ustalenia kwestionowanych opłat nie można doszukać się także w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W szczególności jeżeli chodzi o uzyskanie warunków technicznych przyłączenia odbiorcy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej lub ich aktualizacji, to stanowią one warunek skorzystania przez odbiorcę z usług w tym zakresie. W art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazano natomiast, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia na własny koszt realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego. Przyłączenie do sieci nie może być zatem uzależnione od poniesienia przez odbiorcę jeszcze innych kosztów, niż wymienione w powołanym art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, nie stanowi zaś kosztu realizacji budowy przyłącza w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 ustawy, opłata za wydanie warunków technicznych przyłącza, skoro jej poniesienie nie służy spełnieniu ustawowego wymogu dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Na tle tej ustawy budzi także wątpliwość opłaty za montaż wodomierzy, skoro art. 15 ust. 3 stanowi, że koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Podstawy do ustalenia przez Radę Miejską kwestionowanych opłat nie może stanowić również powołany przez organ -art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zawarte w tym przepisie upoważnienie nie może być podstawą uchwały rady gminy nakładającej obowiązek odpłatności za poszczególne usługi, regulacja ta zawiera bowiem jedynie generalne upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy (przede wszystkim radę) gminy. Zgodnie z tą regulacją, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i

urządzeń użyteczności publicznej. W pojęciu "zasady korzystania" z obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym, nie mieści się określenie w sposób konkretny wysokości opłat. (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 1993 r., sygn. akt IV SA 823/92).

W § 4 badanej uchwały stwierdzono, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Taki sposób publikacji i termin wejścia w życie tej uchwały są sprzeczne z art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 818). Według niego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin. Przedmiotem regulacji omawianej uchwały jest ustalenie wysokości opłat za usługi pożytku publicznego. Z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, powołanej w podstawie prawnej omawianej uchwały, wynika, że 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, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z przepisu tego wynika, że uchwała ta ma charakter przepisu gminnego. Z przepisu art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika dla organów gminy upoważnienie, mające charakter klauzuli generalnej, do wydawania przez te organy przepisów gminnych. Według pkt. 3 i 4 tego przepisu, mogą one dotyczyć zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. Tymczasem uchwała będąca przedmiotem kontroli przez organ nadzoru dotyczy cen za poszczególne usługi. Nie dotyczy zatem zasad czy sposobu gospodarowania owym mieniem. Nie stanowi więc przepisów gminnych. Organ nadzoru celowo uchylił w części zapis §4 aby w ten sposób zachować intencje Rady co do początkowej daty obowiązywania badanego aktu.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Domina
R-ZG-8-298

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski