

**Dz.U. 1999 Nr 36 poz. 356**

**WYROK**

**TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

z dnia 19 kwietnia 1999 r.

**Sygn. U. 3/98**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Ferdynand Rymarz – przewodniczący  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Andrzej Mączyński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 19 kwietnia 1999 r. na rozprawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego wniosku Rady Gminy Uzdrawiskowej Krynica o stwierdzenie, że:

§ 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urzędzeń zaopatrzenia w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716) jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 1–3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230; zm.: z 1980 r. Nr 3, poz. 6; z 1983 r. Nr 44, poz. 201; z 1989 r. Nr 26, poz. 139, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 39, poz. 222; z 1991 r. Nr 32, poz. 131, Nr 77, poz. 335; z 1993 r. Nr 40, poz. 183; z 1994 r. Nr 27, poz. 96; z 1995 r. Nr 47, poz. 243; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 47, poz. 299, Nr 88, poz. 554, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

o r z e k a:

**§ 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urzędzeń zaopatrzenia w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716, z 1998 r. Nr 132, poz. 862) jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230, z 1980 r. Nr 3, poz. 6, z 1983 r. Nr 44, poz. 201, z 1989 r. Nr 26, poz. 139, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 39, poz. 222, z 1991 r. Nr 32, poz. 131, Nr 77, poz. 335, z 1993 r. Nr 40, poz. 183, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, z 1995 r. Nr 47, poz. 243, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 47, poz. 299, Nr 88, poz. 554, Nr 133, poz. 885, z 1998 r. Nr 106, poz. 668), ponieważ wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

## Uzasadnienie:

### I

1. Rada Gminy Uzdrawiskowej Krynica wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716, dalej: rozporządzenie z 1996 r.) jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 1–3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm., dalej: prawo wodne) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r. organem właściwym do ustalania opłaty za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych jest rada gminy. Wnioskodawca podkreślił, że konsekwencją takiego zapisu jest obowiązek stosowania zasad ustalania cen za wodę określonych w § 3 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia.

Rada Ministrów wydając rozporządzenie z 1996 r. powołała się na przepis art. 107 ust. 3 pkt 1–3 prawa wodnego. Tymczasem, jak zauważył wnioskodawca, wskazane przepisy prawa wodnego nie stanowią delegacji ustawowej dla określenia jednego z organów gminy, jako właściwego dla ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków. I tak:

– art. 107 ust. 3 pkt 1 prawa wodnego odnosi się do innego zakresu przedmiotowego niż kwestionowany przez gminę, gdyż stanowi upoważnienie do określenia zasad wykonywania, utrzymywania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz urządzeń kanalizacyjnych, ustalania związanych z tym odszkodowań, jak również organów właściwych w tych sprawach. Zdaniem wnioskodawcy tak sformułowana delegacja stanowi upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych zawartych w § 1, 2, 5 i 6 rozporządzenia z 1996 r.;

– art. 107 ust. 3 pkt 2 prawa wodnego nie stanowi upoważnienia do żadnego z przepisów rozporządzenia z 1996 r.;

– art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego stanowi delegację dla określenia zasad „ustalania i poboru opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Państwa, stosowania ulg i zwolnień od tych opłat oraz organy właściwe w tych sprawach.”

Wnioskodawca stwierdził, że zarówno wykładnia gramatyczna jak i logiczna nie uzasadniają twierdzenia, że postanowienia art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego odnoszą się do urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność gmin. Tym samym Rada Ministrów nie była upoważniona do określenia w rozporządzeniu rady gminy jako organu właściwego do ustalania opłat za wodę i odprowadzanie ścieków oraz związania gmin zasadami ustalania tych opłat. Gdyby ustawodawca zmierzał do osiągnięcia takiego skutku, wówczas w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego obok słów „stanowiących własność Państwa” dodałby słowa „i gmin”. W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, także słowa „organy właściwe w tych sprawach” odnoszą się do organów Państwa. Wnioskodawca podkreślił, że wskazuje to na rezygnację ustawodawcy z ingerencji Państwa w kompetencje organów gmin do ustalania wskazanych wyżej opłat, a w zasadzie nie w kompetencje, ale w określanie zasad ustalania tych opłat (ponieważ

wobec przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.; dalej ustawa o samorządzie terytorialnym/ nie ma wątpliwości, który organ gminy ustala opłatę za wodę).

Wnioskodawca zauważył ponadto, że w dwa dni po wydaniu przedmiotowego rozporządzenia Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43 ze zm., dalej: ustawa o gospodarce komunalnej), która w art. 4 jeszcze precyzyjniej określiła organy właściwe do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z mienia gminnego. Niewątpliwie Rada Ministrów знаła projekt tej ustawy, a zatem wprowadzenie kwestionowanego przepisu do rozporządzenia z 1996 r. było sprzeczne z zamierzeniami ustawodawcy.

W ocenie wnioskodawcy brak w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego odniesienia do gmin jest wynikiem świadomego działania ustawodawcy, który ograniczył zakres delegacji ustawowej jedynie do własności Państwa. Gdy dokonywano kolejnych nowelizacji prawa wodnego obowiązywał już art. 70 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm., dalej: Mała Konstytucja), który stanowił, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności mienia komunalnego, a zatem jednostki te samodzielnie gospodarowały swoim mieniem.

Wnioskodawca stwierdził, że przepisy stanowiące delegację ustawową powinny być interpretowane ściśle. Interpretacja rozszerzająca zagraża porządkowi prawnemu i prowadzi do przejmowania kompetencji ustawodawcy przez organy wykonawcze. Stwierdzenie, że sformułowania zawarte w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego odnoszą się także do organów gminy jest właśnie wynikiem interpretacji rozszerzającej.

Wnioskodawca podkreślił, że określenie w rozporządzeniu z 1996 r. organu gminy jako podmiotu właściwego dla ustalania opłat za wodę i odprowadzanie ścieków skutkuje związaniem tego organu zasadami ustalania wskazanych opłat określonymi w § 3 ust. 2, 3 i 4. Wynika to z przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r., który odnosi się do postanowień ust. 1. Takie uregulowanie wyklucza możliwość ustalenia przez gminę opłat za wodę i odprowadzanie ścieków poniżej kosztów.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 29 maja 1998 r. stwierdził, że § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716) jest zgodny z art. 107 ust. 3 pkt 1–3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Prezes Rady Ministrów przypomniał, że upoważnienie do wydania rozporządzenia z 1996 r. sformułowane zostało w tekście pierwotnym prawa wodnego i opierało się na zasadzie, zgodnie z którą właścicielem całego majątku państwowego (ogólnonarodowego) było Państwo, łączące zarówno władzę (*imperium*) jak i własność (*dominium*), zaś państwowym osobom prawnym (wśród nich przede wszystkim przedsiębiorstwom państwowym) przysługiwało jedynie tzw. prawo operatywnego zarządu. Wyrazem takiego stanu był art. 128 kc w jego pierwotnym brzmieniu. Odzwierciedleniem wskazanych założeń było unormowanie ustroju prawnego gospodarki wodnej i kanalizacyjnej. Gospodarka zasobami wodnymi stanowiła jedno z głównych zadań państwa i była wykonywana przez przedsiębiorstwa podlegające ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 18, poz. 80 ze zm.). Dlatego np. art. 100 prawa wodnego stanowi, że „urządzenia zaopatrzenia w wodę oraz urządzenia kanalizacyjne wykonane na koszt Państwa i za zwrotem części kosztów przez

zainteresowanych właścicieli nieruchomości stanowią własność Państwa.” Z obowiązującym wówczas systemem własnościowym zharmonizowany był § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 47, poz. 234), w myśl którego opłaty za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków były ustalane przez terenowy organ administracji państwowej, będący organem założycielskim przedsiębiorstwa eksploatującego te urządzenia. 27 maja 1990 r. powstały gminy, nastąpiła z mocy prawa komunalizacja mienia zarówno przedsiębiorstw państwowych, dla których terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego pełniły funkcję organu założycielskiego, jak i – w drodze przekazania – mienia służącego użyteczności publicznej, należącego do przedsiębiorstw państwowych, których organem założycielskim był wojewoda (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, oraz art. 5 i 40 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Prezes Rady Ministrów podkreślił, że powyższe zmiany ustrojowo-gospodarcze, brak nowelizacji prawa wodnego oraz trudności w stosowaniu przepisów rozporządzenia z 1986 r. spowodowały konieczność wydania rozporządzenia z 1996 roku.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że wydając rozporządzenie z 1996 r. Rada Ministrów nie mogła opierać się na wykładni gramatycznej i logicznej art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego. Przy wykonywaniu wskazanego upoważnienia niezbędne było uwzględnienie przedstawionych wcześniej zmian ustrojowo-gospodarczych i wydanie rozporządzenia spójnego z obowiązującym systemem prawnym. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym nie jest przepisem, który świadczyłby o wyczerpującym uregulowaniu w nim kwestii ustalania opłat. Upoważnia on jedynie organy gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Prezes Rady Ministrów stwierdził, że „przepisy te nie mają jednak charakteru powszechnie obowiązującego i są jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego wiążącego organy gminy”. Do sprawy ustalania opłat odnosi się natomiast art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, ale jedynie w granicach określonych w „odrębnych przepisach”. Tymi „odrębnymi przepisami” są regulacje prawa wodnego i aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie. W opinii Prezesa Rady Ministrów ustawa o samorządzie terytorialnym ma charakter ustrojowy i brak jest podstaw do twierdzenia, że przejęła ona z prawa wodnego unormowania odnoszące się do urządzeń wodno-kanalizacyjnych stanowiących własność gmin. Taką ustawą nie jest również ustawa o gospodarce komunalnej, która w art. 4 ust. 1 pkt 2 potwierdza właściwość rady gminy do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Kwestionowany przepis rozporządzenia z 1996 r. nie wprowadza odmiennych rozwiązań, jest zatem zgodny z ustawą o samorządzie terytorialnym i ustawą o gospodarce komunalnej.

Prezes Rady Ministrów zauważył, że odmienny problem stanowi kwestia stosowania przez radę gminy ulg w opłatach poprzez ustalenie tych opłat poniżej kosztów. Jego zdaniem przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r. określa jedynie podstawę do ustalania opłaty, którą stanowią planowane i uzasadnione roczne koszty utrzymania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych, powiększone o narzut zysku. Określenie podstawy do ustalenia opłaty nie może być rozumiane jako uniemożliwienie

zastosowania w konkretnym przypadku ulgi od ustalonej w taki sposób opłaty. Warunkiem zastosowania takiej ulgi przez radę gminy nie jest jednak przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r., ale wymogi wynikające z przepisów dotyczących gospodarki finansowej gmin zawartych w odrębnych ustawach, tj. ustawie o samorządzie terytorialnym i prawie budżetowym.

3. Prokurator Generalny w piśmie 3 lipca 1998 r. stwierdził, że § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716) jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 1–3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Po pierwsze Prokurator Generalny przypomniał, że art. 107 ust. 3 prawa wodnego, stanowiący upoważnienie do wydania zaskarżonego przepisu rozporządzenia z 1996 r., pochodzi z pierwotnego tekstu ustawy, a więc z okresu o innym ustroju państwowym, także w zakresie powoływania i działania terenowych organów administracji państwowej (rządowej). Podkreślił, że okoliczność ta sama przez się nie miałaby istotnego znaczenia w sprawie, gdyby zagadnienia objęte tym upoważnieniem znajdowały odpowiednią regulację w ustawie z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Tymczasem analiza tej ustawy wskazuje, że problematyka rozdziału 3 prawa wodnego, w tym przewidziana omawianym upoważnieniem, nie została powierzona gminom, jako zadanie własne lub zleczone. Z kolei z ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że zadaniem własnym gmin są m.in. sprawy „wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymywania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą” (art. 7 ust. 1 pkt 3). Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 8 tej ustawy wyposaża radę gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, m.in. w prawo podejmowania uchwał „w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach”.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że dla wykonania przez gminy zadań własnych, określonych ustawą z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, przekazane im zostało mienie ogólnonarodowe będące w posiadaniu rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz inne składniki majątkowe (art. 5 powołanej ustawy), w tym także urządzenia wodne i kanalizacyjne, które weszły w skład mienia komunalnego (art. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym). W obecnej sytuacji występuje więc, w przedmiotowym zakresie, mienie państwowe oraz mienie komunalne. Prokurator Generalny zauważył, że dał temu wyraz sam twórca zaskarżonego rozporządzenia, stwierdzając w § 1, że utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych i kanalizacyjnych „należy do właścicieli tych urządzeń.” W zaskarżonym przepisie rada gminy, na równi z organami administracji rządowej, została zobowiązana do ustalania opłat za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych – stanowiących jej własność i komunalnych osób prawnych – według zasad określonych w przedmiotowym rozporządzeniu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że upoważnienie zawarte w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego nie jest dostosowane do obecnego porządku konstytucyjnego. Obecnie gminy mają osobowość prawną, przysługuje im „prawo własności i inne prawa majątkowe” (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), w celu wykonania zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16

ust. 2 Konstytucji RP). A zatem nie tylko sposób powoływania i zakres działania gmin winien być określony ustawą, ale także – w razie uznania takiej potrzeby – sposób zarządu mieniem komunalnym oraz wykonywania zadań własnych i zleconych.

Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżony przepis rozporządzenia z 1996 r. nie spełnia powyższych warunków. Podzielił tym samym zarzut wnioskodawcy, że kwestionowany przepis oparto na rozszerzającej wykładni upoważnienia. Żaden z trzech punktów upoważnienia z art. 107 ust. 3 prawa wodnego nie zawiera wskazania, że akt wykonawczy ma odnosić się także do gmin, a przeciwnie – pkt 3 upoważnienia wskazuje, iż regulacja ta ma dotyczyć urzędzeń „stanowiących własność Państwa”.

Prokurator Generalny powołał dodatkowo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 1995 r. (*K. 5/94*, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 3). Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim, że: „podstawowym wymogiem formalno-proceduralnym jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś przez przyjęcie jakiegokolwiek innego aktu prawotwórczego”. Ponadto Prokurator Generalny odwołał się do orzeczenia z 24 kwietnia 1995 r. (*K. 5/95*, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 10) oraz orzeczenia z 23 października 1996 r. (*K. 1/96*, OTK ZU Nr 5/1996, poz. 38). Jego zdaniem ukształtowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w omawianym zakresie zachowuje swoją aktualność także na gruncie przytoczonych wyżej przepisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Prokurator Generalny podkreślił na koniec, że mimo tego, iż zaskarżony przepis wydany został pod rządami Małej Konstytucji, to badanie jego konstytucyjności dokonywane być musi na podstawie obowiązującej Konstytucji RP.

## II

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 862, dalej: rozporządzenie z 1998 r.) w § 1 pkt 2 lit. a zmieniło § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r., nadając mu następujące brzmienie: „1. Opłatę za wodę pobieraną z urzędzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urzędzeń kanalizacyjnych ustalają: 1) właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, na wniosek podmiotów eksploatujących urządzenia, w odniesieniu do urzędzeń stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych, (...)”.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do uczestników postępowania o zajęcie stanowiska w kwestii znaczenia wskazanej zmiany dla zawisłej sprawy.

1. Wnioskodawca w piśmie z 15 grudnia 1998 r. stwierdził, że zmiana zaskarżonego przepisu nie doprowadziła do jego zgodności z konstytucją oraz z art. 107 ust. 3 pkt 1–3 prawa wodnego. Dodał, że zmiana przedmiotowego rozporządzenia „poprzez dodanie treści oznaczonej jako ust. 2a i 2b § 3 dopuszcza obecnie możliwość ustalania przez organy gminy zróżnicowanych stawek dla odbiorców zbiorowych i pozostałych odbiorców, jednakże nie wyeliminowała podstawowego zarzutu niekonstytucyjności tego aktu, jakim jest brak upoważnienia ustawowego do jego wydania.” Zauważył, że Sejm RP dokonując obszernej nowelizacji prawa wodnego w art. 33 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) nie zmodyfikował art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego przez rozszerzenie zakresu przedmiotowego delegacji i dodanie do słów „stanowiących własność Państwa” słów „i gmin”. Poza tym podtrzymał argumenty zawarte we wniosku.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 21 grudnia 1998 r. stwierdził, że Rada Ministrów dokonała nowelizacji kwestionowanego przepisu ze względu na to, iż jego

pierwotna redakcja mogła sugerować, że określa on właściwość organów gminy do ustalania opłat za wodę i za odprowadzanie ścieków niezależnie od obowiązujących regulacji ustawowych. Jego zdaniem obecne brzmienie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r. „jednoznacznie wskazuje, że przepis ten nie jest przepisem stanowiącym o właściwości organu właściwego do ustalania opłat za wodę i ścieki, ale przepisem odsyłającym do przepisów odrębnych, określających właściwy organ w tej sprawie”. Przepisy te zawarte są w szczególności w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. Ze względu na powyższe, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 107 ust. 3 pkt 1–3 prawa wodnego oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 grudnia 1998 r. stwierdził, że zmiana kwestionowanego przepisu nie uzasadnia umorzenia przedmiotowego postępowania. Jego zdaniem zmiana § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r. nie ma charakteru merytorycznego, „a tylko dostosowujący do nowego systemu organów samorządowych wprowadzonych w życie, głównie z dniem 1 stycznia 1999 r., ustawą z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872)”.

W opinii Prokuratora Generalnego zastąpienie w kwestionowanym przepisie słów „rada gminy” słowami „właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego” nie zmienia istoty tego przepisu. Wniosek Rady Gminy Uzdrowskiej Krynica jest nadal aktualny, gdyż rozporządzenie zmieniające z 1998 r. nie zawiera przepisów przejściowych – zatem sytuacje zaistniałe pod rządami zaskarżonego przepisu nadal mogą wywoływać skutki prawne.

Prokurator Generalny zauważył, że za brakiem przesłanek do umorzenia przedmiotowego postępowania przemawiają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, m.in. postanowienie z 30 września 1997 r. (*U. 8/97*, OTK ZU Nr 3–4/1997, poz. 46, s. 387), postanowienie z 29 sierpnia 1995 r. (*K. 16/95*, OTK ZU Nr 1/1995, poz. 2) oraz postanowienie z 5 marca 1997 r. (*K. 23/96*, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 12, s. 86). W ostatnim z nich Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Zmiana treści poddanego kontroli przepisu wówczas uznana być może za <utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego>, jeżeli treść normy derogującej lub przejściowej, albo treść normy zmieniającej pozwala jednoznacznie stwierdzić, że przepis nie może być w ogóle stosowany” (s. 86). Zdaniem Prokuratora Generalnego sytuacja taka nie występuje, gdyż kwestionowany przepis wskutek jego zmiany nie utracił treści merytorycznej, a ponadto przedmiotem wniosku jest zagadnienie zgodności tego przepisu z upoważnieniem i z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Prokurator Generalny podkreślił, że upoważnienie pochodzące z 1974 r., zdaniem wnioskodawcy, w ogóle nie daje podstaw do uregulowania problematyki objętej kwestionowanym przepisem w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, mających samodzielny status w zakresie gospodarki swoim mieniem.

### III

Na rozprawie 19 kwietnia przedstawiciele wnioskodawcy i pozostałych uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Wnioskodawca sprecyzował wzorzec kontroli stwierdzając, że § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r. jest niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

## IV

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zakwestionowany przez Radę Gminy Uzdrawiskowej Krynica przepis § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716), w dniu wpłynięcia wniosku Rady Gminy do Trybunału Konstytucyjnego brzmiał: „opłatę za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych ustalają: 1) rada gminy – na wniosek podmiotów eksploatujących urządzenia, w odniesieniu do urządzeń stanowiących własność gminy i komunalnych osób prawnych”.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 862) dokonano zmiany tego przepisu, nadając mu następujące brzmienie: „opłatę za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych ustalają: 1) właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, na wniosek podmiotów eksploatujących urządzenia, w odniesieniu do urządzeń stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych”. Powyższa nowelizacja pozostaje w ścisłym związku ze zmianami dokonanymi w strukturze organizacyjnej samorządu terytorialnego, w szczególności wiąże się ona z rozbudową tej formy samorządu na szczeblu powiatu i województwa (zob. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm. oraz ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Opisana zmiana przepisu nie stanowi okoliczności, która uniemożliwiłaby merytoryczne rozpoznanie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. Zakres zakwestionowanego przepisu uległ wprawdzie podmiotowemu rozszerzeniu, niemniej jednak nadal obejmuje on regulację odnoszącą się do gmin i ich organów. Podkreślenie tej okoliczności związane jest z przewidzianym w art. 191 pkt 1 ust. 2 Konstytucji RP przedmiotowym ograniczeniem zdolności do składania wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, przysługującej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Mimo więc zmiany zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z 1996 r., która nastąpiła po skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, rada gminy pozostaje organem legitymowanym do kwestionowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym unormowania zawartego w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 roku.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dokonanie kontroli zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z 1996 r. jest dopuszczalne w całym zakresie jego treści, a więc i w tej części, która odnosi się do innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego (ich właściwych organów). Kwestia legalności i konstytucyjności tego przepisu jest bowiem równie aktualna, gdy chodzi o jego zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Uzasadnia to dokonanie w niniejszej sprawie całościowej oceny zakwestionowanego § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r., bez odrębnego traktowania gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonana przez Radę Ministrów zmiana zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 1996 r. nie uzasadnia umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczącego utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał



Konstytucyjny. Wprawdzie wskutek dokonanych zmian przepisowi zaskarżonemu przez Radę Gminy nadano odmienne brzmienie, przede wszystkim rozszerzając (co już wskazywano) zakres podmiotowy, ale nadal zachowała moc obowiązującą wyrażona w nim norma prawna odnosząca się do gmin. Tym samym w zakresie, w którym przepisy rozporządzenia z 1996 r. znajdują zastosowanie do organów gmin i komunalnych osób prawnych, stan prawny nie uległ takiej zmianie, która mogłaby uzasadnić umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W rozporządzeniu z 1998 r. dokonano również rozszerzenia – w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w dacie zakwestionowania przepisów rozporządzenia z 1996 r. przez radę gminy – merytorycznego zakresu normowanej problematyki ustalania opłat za wodę. Nastąpiło to poprzez przykładowe wyliczenie elementów kształtujących koszty utrzymania i eksploatacji urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych (§ 3 ust. 2a), jak również przez dopuszczenie możliwości zróżnicowania wysokości opłat dla gospodarstw domowych i pozostałych odbiorców, w przypadku wystąpienia udokumentowanej różnicy kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych (§ 3 ust. 2b). W efekcie dokonanej nowelizacji nie uległa natomiast treść § 3 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, które to przepisy determinują materialną podstawę oraz metodę ustalenia wysokości opłaty za wodę i za wprowadzanie ścieków przez podmioty określone w § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1996 roku.

2. Podstawą prawną (kompetencyjną i merytoryczną) do wydania rozporządzenia z 1996 r., zawierającego zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis, jest art. 107 ust. 3 pkt 1–3 prawa wodnego. Stanowi on: „Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia zasady: 1) wykonywania, utrzymywania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz urządzeń kanalizacyjnych, ustalania związanych z tym odszkodowań, jak również organy właściwe w tych sprawach; 2) ustalania i pokrywania części kosztów wykonania urządzeń określonych w art. 99 ust. 2 i 5 oraz stosowania ulg i zwolnień od tych kosztów; 3) ustalania i poboru opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Państwa, stosowania ulg i zwolnień od tych opłat oraz organy właściwe w tych sprawach”. Cytowany przepis pochodzi z pierwotnego tekstu prawa wodnego i nie został zmieniony żadną z licznych nowelizacji tej ustawy, także nowelizacją z dnia 27 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 139), która uchyliła ust. 4 tego przepisu. Wyznacza on podmiotowe i przedmiotowe granice upoważnienia Rady Ministrów do unormowania zagadnień stanowiących treść § 3 rozporządzenia z 1996 r. Zasadniczym problemem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie jest dopełnienie przez Radę Ministrów konstytucyjnych wymagań, stawianych aktom normatywnym wydanym na podstawie i w celu wykonania ustawy. Bezsporne jest, że został zachowany aspekt formalny wydania zakwestionowanego rozporządzenia z 1996 r., związany z dochowaniem prawidłowej formy aktu wykonawczego, oraz z wydaniem go przez właściwy organ. Wnioskodawca zarzuca natomiast, że objęcie treścią § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r., również jednostek samorządu terytorialnego (gmin) stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia, udzielonego Radzie Ministrów w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego.

Wynikająca z tego przepisu ustawowego norma upoważniająca do wydania aktu wykonawczego zawiera w swojej treści delegację dla Rady Ministrów do określenia m.in. zasad ustalania opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących „własność Państwa”. W okresie po wydaniu tego przepisu (kiedy to – jak wskazano – jego brzmienie pozostało niezmienione) istotnym i głębokim zmianom uległ jego kontekst normatywny. Zmiany te związane są z ustrojowymi przekształceniami własnościowymi, polegającymi na

odrzuconiu koncepcji zakładającej, że własność państwowa przysługuje niepodzielnie Państwu (tzw. jednolity fundusz własności państwowej), i w konsekwencji – z przywróceniem kategorii własności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz kategorii własności komunalnej, przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i komunalnym osobom prawnym. Własność państwowa jest kategorią inną (odrębną) niż własność komunalna (własność innych jednostek samorządu terytorialnego). W ramach każdej z tych kategorii mamy do czynienia z odrębnymi podmiotami prawa własności, wyposażonymi w przymiot osobowości prawnej. Teza ta, stanowiąca jeden z filarów obecnej regulacji ustroju gospodarczego, nie wymaga w tym miejscu szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy wskazać elementarne argumenty ją wspierające, a mianowicie z jednej strony – art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”, z drugiej – obowiązywanie legalnej definicji (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy o samorządzie terytorialnym został zmieniony przez art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) pojęcia „mienia komunalnego”, występującego także w tekście przepisów prawa wodnego (art. 102 ust. 2). Zgodnie z powołanym dopiero co art. 43: „mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. W świetle tego przepisu zakres mienia komunalnego obejmuje zarówno mienie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, jak i mienie gminnych osób prawnych. Z kolei w ustawie o samorządzie powiatowym zastosowana została nazwa „mienie powiatu”, której zakres obejmuje „własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat i inne powiatowe osoby prawne” (art. 46 ust. 1 tej ustawy), zaś w ustawie o samorządzie województwa operuje się nazwą „mienie województwa”, w skład którego wchodzi „własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne” (art. 47 ust. 1 tej ustawy). Zakres żadnej z tych nazw nie obejmuje własności innych – niż osoby prawne samorządu terytorialnego – osób, w szczególności własności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Treść żadnego z powołanych przepisów nie upoważnia do włączenia własności komunalnej do kategorii własności państwowej, a tym samym do traktowania własności państwowej jako kategorii nadrzędnej.

Powyższe stwierdzenia prowadzą do wniosku, że upoważnienie zawarte w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego, posługującym się nazwą „własność Państwa”, nie jest dostosowane do obecnego systemu własnościowego. Nowy kontekst normatywny tego przepisu wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące ustalenia jego zakresu przedmiotowego.

3. Interpretacja nazwy „własność Państwa”, użytej w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego, ma podstawowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z 1996 r. z ustawową normą upoważniającą, jak również z konstytucyjnym wzorcem działalności prawotwórczej o charakterze wykonawczym. Na tle niniejszej sprawy konieczne jest rozstrzygnięcie, czy nazwa ta w obecnym układzie stosunków własnościowych obejmuje tylko własność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych, czy także własność komunalną.

Treść zakwestionowanego § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 1996 r. (zarówno w wersji pierwotnej jak i znowelizowanej) oparta została na założeniu, że zakres ustawowego pojęcia „własność Państwa” obejmuje zarówno własność Skarbu Państwa, jak i własność jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego taka

interpretacja przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego jest z wielu względów nieuzasadniona.

Właściwa interpretacja nazwy „własność Państwa” powinna być zgodna z warunkami wydawania aktów podustawowych określonymi przez Trybunał Konstytucyjny (zarówno na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak i Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). Zgodnie z nimi w trakcie interpretacji pojęć zawartych w ustawowych przepisach upoważniających, dążąc do maksymalnie precyzyjnego określenia zakresu upoważnienia, należy kierować się przede wszystkim dyrektywami wykładni językowej. Jest to konsekwencją podkreślanego wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny zakazu domniemywania kompetencji prawotwórczych nie wskazanych jednoznacznie w przepisie upoważniającym.

Sformułowania powołanych przepisów prawa wodnego dowodzą, że ustawodawca, dokonując licznych i nie do końca wzajemnie zharmonizowanych nowelizacji, nie był konsekwentny w zakresie stosowanej terminologii. I tak w poszczególnych przepisach prawa wodnego mowa jest o „własności Państwa” (art. 1, 4, 10, 14, 47, 100, 101, 104), „własności państwa” (art. 56 ust. 1), obszarach ochronnych ustanawianych „na koszt Skarbu Państwa” (art. 59 ust. 2), urządzeniach zaopatrzenia w wodę wykonywanych „na koszt Państwa” (art. 99 ust. 2), a wreszcie „urządzeniach kanalizacyjnych stanowiących mienie komunalne” (art. 102 ust. 2), przy czym to ostatnie sformułowanie nie pochodzi z pierwotnego tekstu ustawy, ale zostało do niego wprowadzone przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne, Dz.U. Nr 47, poz. 299). Trzeba podkreślić, że ostatni z powołanych przepisów prawa wodnego jest – podobnie jak art. 107 ust. 3 pkt 3 – przepisem upoważniającym do wydania przepisów wykonawczych przez Radę Ministrów. Odpowiedź na pytanie o zakres pojęciowy użytego w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego zwrotu „własność Państwa” musi uwzględniać różnicowanie terminologiczne przepisów tej ustawy, w szczególności jej rozdziału 3 w dziale IV, w którym znajduje się nie tylko art. 107, ale także powołany art. 102 ust. 2. Opisane różnicowanie terminologii zastosowanej w przepisach prawa wodnego nie daje podstaw do włączenia kategorii własności komunalnej (własności jednostek samorządu terytorialnego) do zakresu „własności Państwa”. Przeciwnie – wyodrębnienie przez ustawodawcę w przepisach tej samej ustawy (a nawet tego samego rozdziału) „własności Państwa” oraz „mienia komunalnego” dowodzi, że zakresy tych nazw należy traktować jako pozostające w stosunku rozdzielnosci.

Nazwa „własność Państwa”, nawiązująca do odrzuconej już w 1989 r. koncepcji tzw. jednolitego funduszu własności państwowej, nie jest dostosowana do przyjętej obecnie siatki pojęciowej systemu własnościowego i nie nadaje się do prostego „przełożenia” na przyjęte współcześnie nazwy, będące wyrazem odmiennych jakościowo konstrukcji prawnych, tzn. własności Skarbu Państwa i własności innych państwowych osób prawnych oraz własności komunalnej, własności powiatu, własności województwa i własności gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych. Z tych względów dokonując jej wykładni trzeba uwzględnić przyjętą w Konstytucji RP konstrukcję samorządu terytorialnego, będącą wyrazem utrwalonego doktrynalnie modelu tej instytucji prawnej.

Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest jego odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym. Ustrojodawca daje temu wyraz w art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, według którego „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, oraz w art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Gwarancją dla takiego charakteru ustrojowego jednostek samorządu terytorialnego stanowi także osobowość prawna nadana im

bezpośrednio przez Konstytucję RP oraz konstytucyjne potwierdzenie przysługujących im praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Podkreślane przez ustrojodawcę właściwości samorządu terytorialnego stanowią wyraz podstawowej cechy tej instytucji, którą jest jej samodzielność. Konstytucja RP wprowadziła nie definiuje pojęcia „samodzielności”, zastrzega jednak, że podlega ona ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Wskazując na samodzielność, jako cechę charakterystyczną jednostki samorządu terytorialnego, stwierdzić trzeba, że przesądza ona o konieczności odrębnego sytuowania tej struktury organów władzy publicznej w stosunku do innych organów i instytucji. W szczególności chodzi tu o oddzielenie samorządu terytorialnego od aparatu administracji rządowej, jak i innych organów, którym prawodawca powierza wykonywanie zadań publicznych. Zagadnienie przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności i innych praw majątkowych, a w szczególności problem przesądzenia zakresu pojęcia „własność Państwa” zastosowanego w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego, musi być więc analizowane przede wszystkim na tle i z uwzględnieniem konsekwencji zasady samodzielności i odrębności tych jednostek.

W tym zakresie celowe jest odwołanie się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego precyzujących zarówno samą genezę, treść, jak i dopuszczalne ograniczenia tej zasady (zob. np. *orzeczenie z 24 stycznia 1995 r.*, K. 5/94, OTK w 1995, cz. I, poz. 3, *orzeczenie z 23 października 1996 r.*, K. 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, poz. 38). Akcentowano w nich m.in., że istotą samodzielności samorządu terytorialnego (gminy) wyraża konstytucyjna zasada wykonywania przysługujących samorządowi w ramach ustaw zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast w sferze prawa cywilnego samodzielność gminy jako osoby prawnej wiąże się z przysługującym jej prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Co do aspektu finansowego samodzielności gminy podkreślano, iż samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, takie podejście wyklucza bowiem zasada wykonywania zadań publicznych właśnie „w ramach ustaw”. Ramy prawne działalności samorządu są więc prawnie zdeterminowane przez ustawy, ale jednocześnie – tylko przez ustawy. Jak to wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, podstawowym warunkiem formalnoprawnym ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś w drodze jakiegokolwiek innego aktu prawnego. Konieczność zagwarantowania prawidłowej – tj. ustawowej – formy wprowadzanych ograniczeń wyprowadzić można również z treści art. 166 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Skoro bowiem dla ingerencji w samodzielność funkcjonalną samorządu terytorialnego związaną z realizacją zadań zleconych konstytucyjnie zastrzeżona została wyłącznie forma ustawowa, to zachowanie takiej formy prawnej konieczne jest tym bardziej w przypadku, gdy ingerencja dotyczy materii mieszczącej się w zakresie tzw. zadań własnych gminy. Wszystkie te argumenty jednoznacznie wskazują na konieczność spełnienia przynajmniej powyższej formalnoprawnej przesłanki ograniczania samodzielności finansowej gminy, tzn. ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń.

Reasumując powyższe rozważania Trybunał Konstytucyjny stwierdza raz jeszcze, że interpretacja nazwy „własność Państwa”, prowadząca do objęcia jej zakresem oprócz własności Skarbu Państwa także własność komunalną oraz własność innych jednostek samorządu terytorialnego, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami samodzielności (zwłaszcza w płaszczyźnie finansowej) samorządu terytorialnego. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego przyjęta jest dyrektywa dokonywania wykładni przepisów ustawowych zgodnie z normami konstytucyjnymi, nakazująca dać pierwszeństwo takiej interpretacji, która w największym stopniu przyczynia się do

realizacji wartości i zasad przewidzianych w postanowieniach konstytucji. Zastosowanie tej dyrektywy w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, iż objęcie zakresem rozporządzenia także własności jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych stanowi przekroczenie granic upoważnienia przewidzianego w art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego.

Przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny interpretacja art. 107 ust. 3 pkt 3 prawa wodnego, dokonana z uwzględnieniem konstytucyjnych norm dotyczących przesłanek wydania aktu wykonawczego, nakazuje przyjąć, że z jego treści wynika upoważnienie do unormowania kwestii opłat jedynie co do urzędzeń stanowiących własność Państwa – rozumianego jako struktura administracji rządowej wraz z jednostkami jej podległymi. Taka interpretacja nie niweczy całej treści § 3 rozporządzenia z 1996 r., ale ogranicza jego zastosowanie do opłat za wodę pobieraną z urzędzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urzędzeń kanalizacyjnych, będących własnością Skarbu Państwa.

Przekroczenie określonego w przepisie ustawowym zakresu spraw przekazanych Radzie Ministrów do uregulowania oznacza, że tym samym doszło do naruszenia treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wyznaczającego formalne warunki działalności prawotwórczej o charakterze wykonawczym w stosunku do ustaw.

4. Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że zakwestionowana przez Radę Gminy regulacja zawarta w rozporządzeniu z 1996 r. narusza także konstytucyjnie określone przesłanki dopuszczalności ingerencji w prawo własności i inne prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 konstytucji). Jedną z nich jest bowiem konieczność dochowania ustawowej formy dokonywanego ograniczenia prawa własności. Wyłączone jest tym samym posłużenie się tutaj aktem innym niż ustawa, nawet jeżeli akt taki byłby wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Nie ulega wątpliwości, iż władcze i zewnętrzne (wobec organów samorządu) zdeterminowanie zasad i metody ustalania opłaty za korzystanie z urzędzeń stanowiących własność gminy (innych jednostek samorządu terytorialnego) winno być zakwalifikowane jako ingerencja w sposób wykonywania przez właściciela tych urzędzeń przysługujących mu uprawnień. Zamieszczenie zakwestionowanej regulacji w akcie prawnym rangi podustawowej narażone jest więc także i w tym aspekcie na zarzut jej sprzeczności ze wskazanymi wyżej postanowieniami Konstytucji RP. Uwzględniając okoliczność, że bezpośrednim i w pewnym sensie samoistnym źródłem materialnych przesłanek określania wysokości opłat za pobieraną wodę i za odprowadzane ścieki są postanowienia rozporządzenia, stwierdzić trzeba, że ingerencja w wykonywanie prawa własności przez jednostkę samorządu terytorialnego przyjęła nieprawidłową – w świetle wymagań Konstytucji RP – formę prawną.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.