



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3891

WYROK NR II SA/WR 668/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Asesor WSA Marta Pawłowska

Angelika Mielcarek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 marca 2025 r.

sprawy ze skargi T. N. i K. N.

na zarządzenie Burmistrza Miasta Świebodzice

z dnia 4 kwietnia 2019 r. nr 152/2019

w przedmiocie ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej

I. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości;

II. zasądza od Miasta Świebodzice na rzecz skarżących kwotę 814 zł (słownie: osiemset czternaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zarządzeniem nr 152/2019 z 04.04.2019 r. (zwanym też dalej: „zarządzeniem”) w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzeniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej, Burmistrz Miasta Świebodzice (dalej też jako: „Burmistrz” lub „organ”) – powołując się na art. 30 ust. 1, art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), art. 4 ust. 1, ust. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827 ze zm.) – dalej w skrócie: „u.g.k.” oraz uchwałę nr XX/201/04 Rady Miejskiej w Świebodzicach z 11.02.2004 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice uprawnień do stanowienia 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 – zarządził, co następuje:

§ 1. ust. 1. Ustala się cenę za usługę odprowadzenia wód opadowych lub roztopowych do sieci kanalizacyjnej:

- 1) dla nieruchomości mieszkalnych w wysokości 1,00 zł/m³ netto plus obowiązujący podatek VAT;
- 2) dla nieruchomości niemieszkalnych w wysokości 2,82 zł/m³ netto plus obowiązujący podatek VAT.

ust. 2 Na podstawie ceny, o której mowa w ust. 1 naliczana jest opłata za odprowadzenie do sieci kanalizacyjnej wód opadowych lub roztopowych pochodzących z powierzchni uszczelnionych. ust. 3 Opłacie nie podlegają powierzchnie, z których wody opadowe lub roztopowe są zagospodarowane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do sieci kanalizacyjnej.

§ 2. Cena określona w § 1 ma zastosowanie do usług świadczonych przez Spółkę Zakład Wodociągów i Kanalizacji Świebodzice Sp. z o. o. w Świebodzicach, która wykonuje zadanie własne Gminy Świebodzice w zakresie zbiorowego odprowadzania wód opadowych i roztopowych na terenie gminy.

§ 3. Wykonanie zarządzenia powierza się Zastępcy Burmistrza Miasta Świebodzice.

§ 4. Traci moc Zarządzenie nr 1145/2017 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za odprowadzenie wód opadowych i zarządzenie zmieniające nr 1451/2018 z dnia 24 października 2018 r.

§ 5. Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

T. i K. N., reprezentowani przez pełnomocnika, pismem z 23.07.2024 r., skorzystali z prawa skargi do sądu administracyjnego. Skarżący zaskarżyli zarządzenie w całości, zarzucając Burmistrzowi naruszenie:

- 1) art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.g.k., poprzez uznanie, że usługi polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej stanowią usługi komunalne, do ustalenia opłat za wykonanie których uprawniony jest organ stanowiący gminy, podczas gdy cena ustalona przez Burmistrza w zaskarżonym zarządzeniu ma charakter daniny publicznej, której wprowadzenie może nastąpić w drodze ustawy bądź aktu miejscowego - o ile z przepisu prawa wynika norma kompetencyjna upoważniająca do jego wydania;
- 2) art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.g.k., poprzez uznanie, że wskazany przepis prawa stanowi samodzielną podstawę prawną upoważniającą organu gminy do określania wysokości opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych w sytuacji, gdy jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym także opłat, jest dopuszczalne tylko w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W przypadku odmiennego stanowiska Sądu w zakresie kwalifikacji usług polegających na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do kanalizacji, tj. jako usług o charakterze użyteczności publicznej zaskarżonemu zarządzeniu, skarżący zarzucili jego wydanie z naruszeniem:

3) art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., poprzez określenie w zarządzeniu wyłącznie ceny jednostkowej za odprowadzenie 1 m³ wód bez jednoczesnego określenia sposobu ustalania wysokości opłaty z tego tytułu, w tym również bez określenia sposobu ustalania ilości wód opadowych i roztopowych odprowadzanych do kanalizacji, co:

a) uniemożliwia poznanie sposobu ustalenia ostatecznej wysokości opłaty, jaką powinien uiścić skarżący w przypadku, gdy opłata ta jest należna;

b) powoduje, że innemu, bliżej nieokreślonemu podmiotowi, którym wobec brzmienia § 2 zarządzenia może być Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. z/s w Świebodzicach (dalej w skrócie: „ZWIK sp. z o.o.”) - Burmistrz pozostawił realizację przyznanego mu przez Radę Miejską upoważnienia do określenia 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 sytuacji gdy określenie cen i opłat za usługi komunalne bądź też określenie sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne powinno być dokonane kompleksowo, w taki sposób aby adresat wydanego aktu prawa miejscowego z jego treści mógł powziąć wiedzę odnośnie sposobu, w jaki ustalono cenę i opłatę za daną usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej;

4) art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. poprzez:

a) określenie w skarżonym zarządzeniu wyłącznie ceny jednostkowej za odprowadzanie 1 m³ wód opadowych i roztopowych bez jednoczesnego określenia sposobu ustalania wysokości opłaty końcowej z tego tytułu, w tym również bez określenia sposobu ustalania ilości i rodzaju wód opadowych i roztopowych (wg miejsca pochodzenia tych wód) odprowadzanych do kanalizacji, na podstawie której ustalana jest ostateczna wysokość opłaty ponoszonej przez mieszkańca;

b) przyjęcie, że określenie w zarządzeniu ceny jednostkowej za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych jest wystarczające, podczas gdy w przypadku określania przez organ stawki opłaty za usługę, która to opłata podlega wyliczeniu m.in. na podstawie ceny określonej przez organ, niezbędne jest określenie w treści aktu normatywnego wszystkich czynników wpływających na wysokość opłaty i pozwalających na określenie jej końcowej wysokości, a tym samym niezbędne jest określenie sposobu ustalenia wysokości opłaty, w tym wszystkich składowych tej opłaty wpływających na jej wysokość;

c) użycie w treści skarżonego zarządzenia zwrotów niedookreślonych, pozwalających podmiotowi wykonującemu zarządzenie na dowolną interpretację jego treści, tj. zwrotu „nieruchomość mieszkalna”, „nieruchomość niemieszkalna”, „powierzchnia uszczelniona”;

5) art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przez określenie ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w wysokości wyższej, niż cena jaką ZWiK sp. z o.o. uiszcza na rzecz Skarbu Państwa - Zarządu Wód Polskich, co powoduje, że tak ustalona opłata staje się cenopodatkiem (daniną);

6) art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 2 i w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. poprzez uznanie, że ZWiK sp. z o.o. jest uprawniony do obciążania skarżącego opłatami z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustalonymi przez Burmistrza w sytuacji, gdy spółce tej nie powierzono w sposób prawem przewidziany wykonywania zadania własnego gminy polegającego na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji.

Wskazując na powyższe uchybienia skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia za zasądzeniem kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając legitymację skargową w zaskarżeniu zarządzenia skarżący wskazali, że są właścicielami nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym zadaszonym przy ul. Świerkowej 10 w Świebodzicach. Nieruchomość ta jest podłączona do kanalizacji ogólnospławnej. Skarżący otrzymali od ZWiK sp. z o.o. pismo z 02.05.2019 r. informujące o tym, że od 01.01.2018 r. spółka stała się właścicielem sieci kanalizacji deszczowej w Świebodzicach, do której odprowadzane są wody opadowe i roztopowe z ich nieruchomości. W piśmie tym poinformowano, że na skutek zmiany przepisów prawa ZWiK sp. z o.o. wnosi do Skarbu Państwa opłaty z tytułu odprowadzania wód opadowych i wysokość opłat, jakie podmiot ten jest zobowiązany uiszczać znacznie wzrosła. Jak wynika z tego pisma, opłata, jaką wносił spółka wynosiła na dzień 02.05.2019 r. 0,76 zł za 1m³ odprowadzonych wód opadowych i roztopowych, co powoduje, że musi ona obciążyć mieszkańców opłatą z tytułu odbioru przez nią wód opadowych i roztopowych. W piśmie tym wskazano, że opłata w wysokości 1 zł/m³ odprowadzonych wód opadowych i roztopowych wynika z ponoszonych kosztów na eksploatację kanalizacji deszczowej, ale przede wszystkim z wprowadzenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych jaką ponosi spółka. Jednocześnie spółka poinformowała, że przewiduje możliwość zmniejszenia opłaty o 12 gr/m³ w przypadku zamontowania zbiornika na gromadzenie wody we własnym zakresie. Skarżący wyjaśnili, że nie podpisali załączonej do tego pisma umowy. Pomimo tego stanowiska ZWiK sp. z o.o. wystawiła faktury VAT, na podstawie których obciążono skarżących opłatą za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych. Skarżący nie uiszcili należności wynikających z tych faktur, co spowodowało skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego i wydanie przez Sąd Rejonowy w Świdnicy nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym z 14.06.2024 r., sygn. akt I Nc 1090/24. Skarżący nie zgodzili się z tym nakazem i złożyli od niego sprzeciw. Obecnie sprawa oczekuje na wyznaczenie rozprawy.

Uzasadniając dwa pierwsze z zarzutów skargi jej autor wskazał, że pomimo zmian w prawie wodnym dotyczących wyodrębnienia z definicji ścieków - wód opadowych i roztopowych, brakuje podstaw prawnych do odrębnego ustalania przez organ gminy opłat za usługi związane z gospodarowaniem wodami, w tym opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Upoważnienia do stanowienia w tym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących nie można również wywodzić z normy art. 4 u.g.k., ani też z regulacji art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. Skoro Rada Miejska nie posiadała upoważnienia do ustalenia powszechnie obowiązujących na terenie gminy stawek opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji, to nie mogła go również delegować na Burmistrza oraz powoływać się na regulację art. 4 u.g.k. Uzasadniając takie stanowisko pełnomocnik skarżących powołał się na wybrane orzeczenia sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2021 r., sygn. akt III SA/Gd 716/20 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 30.03.2022r., sygn. akt III SA/Po 1608/21). Jednocześnie pełnomocnik przyznał, że ze względu na występujące różnice w stanowiskach sądów administracyjnych w kwalifikacji uchwał i zarządzeń dotyczących ustalania cen za usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych do kanalizacji, z ostrożności procesowej podnosi również inne zarzuty, potwierdzające wydanie skarżonego zarządzenia z istotnym naruszeniem prawa.

W tym zakresie stwierdził, że z analizy treści zarządzenia wynika, że pomimo określenia przez Burmistrza ceny za odprowadzanie 1 m³ wód opadowych, organy gminy pozostawiły bliżej nieokreślonym osobom czy też podmiotom (ZWiK sp. z o.o.) określenie sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do tej jednostki samorządu terytorialnego. Z treści zarządzenia w żaden sposób nie wynika bowiem, w jaki sposób ma być ustalana wysokość opłaty, którą ostatecznie uiszcza mieszkańiec. Zarządzenie określa wyłącznie stawkę za odprowadzanie 1 m³ tych wód. Na podstawie treści zarządzenia nie można natomiast stwierdzić, w jaki sposób będzie ustalane, za ile metrów sześciennych odprowadzanych wód opadowych będą obciążani skarżący. Burmistrz w treści zarządzenia posługuje się pojęciem „powierzchni uszczelnionej”, w żaden sposób jednak nie wyjaśniając, co należy pod nim rozumieć. W zarządzeniu wskazano bowiem, że „na podstawie ceny, o której mowa w ust. 1 naliczana jest opłata za odprowadzenie do sieci kanalizacyjnej wód opadowych lub roztopowych pochodzących z powierzchni uszczelnionych”. Skarżący zauważyli, że pojęciem powierzchni uszczelnionej posługuje się ustawodawca w ustawie Prawo wodne, odnosząc się do opłaty za usługi wodne (art. 270 ust. 7). Wykładnia tego przepisu prawa, w ocenie skarżących, w żaden sposób nie pozwala jednak na zastosowanie zawartej w nim definicji pojęcia „powierzchni uszczelnionej”, rozumianej jako powierzchnia zabudowana wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej oraz zastosowania kompensacji retencyjnej, do nieruchomości będącej własnością skarżącego. Tym bardziej, że ZWiK sp. z o.o. w treści pisma z 02.05.2019 r. wskazała, że „(...) wysokość powyższej opłaty ZWiK zmniejszy w każdym przypadku, gdy na terenie nieruchomości ich mieszkańcy zamontują urządzenie retencyjne na odprowadzanie wód opadowych z nieruchomości. Zamontowanie zatem prostego zbiornika o dowolnej pojemności spowoduje zmniejszenie opłaty o 12 gr/m³.” Ponadto skarżący wskazali, że z powołanego pisma wynika, iż wysokość opłaty będzie ustalana w oparciu o wielkość powierzchni dachu (rzut poziomy) oraz wysokości opadu określonego według deszczomierzy zainstalowanych na terenie miasta Świebodzice. Powyższe oznacza, że to nie organ wykonawczy gminy ale spółka gminna określiła we własnym zakresie sposób ustalania wysokości opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. W sprawie okazało się również istotne to, że spółka we własnym zakresie, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, dokonała modyfikacji treści zarządzenia, co nastąpiło poprzez postanowienie przez spółkę o obniżeniu wysokości należnej opłaty o 12 gr za każdy 1 m³ odprowadzonej wody, jeśli na nieruchomości zostanie zamontowany pojemnik do gromadzenia deszczówki. Burmistrz w treści § 1 ust. 3 zarządzenia postanowił natomiast, że „Opłacie nie podlegają powierzchnie, z których wody opadowe lub roztopowe są zagospodarowane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do sieci kanalizacyjnej.”

W przekonaniu skarżących, w przypadku wykonania przez Burmistrza obowiązku określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, po przekazaniu mu tego uprawnienia przez organ stanowiący, organ ten jest zobowiązany do kompleksowej realizacji tego upoważnienia. Z całą pewnością są usługi, w przypadku których Burmistrz mógł określić samą cenę danej usługi o charakterze użyteczności publicznej. Dotyczy to przypadków, w których możliwe jest ustalenie konkretnej ceny będącej de facto opłatą końcową uiszczaną przez mieszkańca. Ale są również usługi, w przypadku których niezbędne jest zastosowanie alternatywnego rozwiązania w postaci określenia sposobu, w jaki cena zostanie ustalona. W tym zakresie skarżący powołali się na pogląd wyrażony w wyroku

z 03.11.2021 r., sygn. akt I GSK 639/21, gdzie NSA wskazał, że prawodawca lokalny może postanowić o cenach i opłatach wyłącznie w przypadku, gdy cena wynika z innych regulacji i nie jest efektem ustaleń oraz kalkulacji jednostki samorządu terytorialnego, natomiast opłata jest bezpośrednią pochodną ceny, którą można ustalić na podstawie prostej kalkulacji. W każdym przypadku opłata (jej wysokość) jest pochodną ceny.

W dalszej części skargi pełnomocnik skarżących wyraził zapatrywanie, że w przypadku uznania przez Sąd, że Burmistrz mógł również ustalić ceny i opłaty za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej jaką jest odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, to wówczas wymaga przesądzenia, że nie jest wystarczające samo określenie ceny jednostkowej za taką usługę. Niezbędne jest również określenie sposobu, w jaki będzie ustalana ostateczna wysokość opłaty uiszczanej przez mieszkańców. Co więcej, istotne jest również swoiste poinformowanie adresatów tak określonych opłat o sposobie kalkulacji ich wysokości, co powinno nastąpić w uzasadnieniu zarządzenia. Ostateczna opłata jest bowiem wypadkową ceny oraz najczęściej ilościowego ujęcia świadczonej usługi. W związku z powyższym w przypadku, gdy cena jest ustalana samodzielnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, a ustalenie wysokości opłaty oraz ceny nie wiąże się z prostą kalkulacją prawodawca lokalny powinien wprowadzić regulację o sposobie ustalania cen i o sposobie ustalania opłat. Jeśli zatem uzna się, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych to usługa komunalna o charakterze użyteczności publicznej, to żaden inny podmiot niż Burmistrz, w tym również spółka miejska, nie jest uprawniony do określenia sposobu, w jaki opłata za wykonanie tej usługi będzie ustalana. Wykonawca zarządzenia nie jest także uprawniony do modyfikacji postanowień treści takiego zarządzenia. Tym samym, zarządzenie jako nieokreślające sposobu ustalenia wysokości opłaty za wykonanie usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a ograniczające się wyłącznie do podania ceny jednostkowej za usługę, narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Skarżący wskazali, że takie stanowisko znajduje potwierdzenie w treści wyroku WSA w Poznaniu z 28.06.2022 r., sygn. akt III SA/Po 210/22.

Uzasadniając pozostałe zarzuty skargi jej autor wskazał, że o naruszeniu regulacji art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. świadczy fakt, że cena za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych określona w treści zarządzenia jest wyższa, niż cena jaką ZWiK sp. z o.o. uiszcza na rzecz Skarbu Państwa - Zarządu Wód Polskich. Powoduje to, że spółka gminna uzyskuje dodatkowy przychód związany z wykonywaniem zadania własnego Gminy, polegającego na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych. W przekonaniu skarżących jest to działanie nieuprawnione.

Kwestionując istnienie po stronie Burmistrza uprawnienia do powierzenia ustalania wysokości opłat z tytułu świadczenia usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych przez ZWiK sp. z o.o. skarżący wskazali na brak możliwości potwierdzenia powierzenia tej spółce realizacji zadania własnego gminy. W związku z tak postawionym zarzutem zauważyli, że w treści zarządzenia wskazano, że cena określona w § 1 ma zastosowanie do usług świadczonych przez ZWiK sp. z o.o., która wykonuje zadanie własne Gminy w zakresie zbiorowego odprowadzania wód opadowych i roztopowych na jej terenie. Z drugiej jednak strony podnieśli, że nie jest możliwe ustalenie, czy Gmina faktycznie powierzyła tej spółce realizację zadania własnego w postaci zbiorowego odprowadzania wód opadowych i roztopowych na jej terenie. Za istotne w takim przypadku wskazali, że nie można utożsamiać zadania: 90, 00, D, Odprowadzanie Ścieków z zadaniem - odprowadzanie wód opadowych i roztopowych na terenie gminy, co wynika z faktu, że począwszy od dnia wejścia w życie ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne, zmiana uległa definicja ścieków, które od tego czasu nie obejmują już wód opadowych i roztopowych. Ponadto wskazali, że z odpisu KRS spółki, w żaden sposób nie wynika, aby realizowała ona zadanie własne Gminy w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Podsumowując skarżący stwierdzili, że okoliczność powierzenia spółce zadania związanego z odprowadzaniem ścieków, nie oznacza jeszcze tego, że w przypadku wyodrębnienia przez ustawodawcę nowego zadania własnego gminy, niewymienionego wprost w art. 7 u.s.g., za wykonywanie którego ustalono odpłatność, zostaje ono niejako z automatu objęte obowiązującym przedmiotem działalności spółki, nawet jeśli jego brzmienie jest podobne.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Świebodzice wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Burmistrz podniósł, że wbrew twierdzeniu skarżących, usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych należy uznać za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.) oraz usługę publiczną (art. 13 u.g.k.). Taki pogląd znajduje poparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 31.01.2024 r., sygn. III SA/Po 713/23). Dalej zauważono, że w dacie wydawania zaskarżonego zarządzenia Burmistrz, na mocy subdelegacji udzielonej uchwałą nr XX/201/04 Rady Miejskiej z 11.02.2004 r., posiadał kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie

ustalania cen i opłat za usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych - także za pośrednictwem kanalizacji ogólnospławnej - świadczone przez ZWiK sp. z o.o. Skoro bowiem sama Rada Miasta posiada kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych (także za pośrednictwem kanalizacji ogólnospławnej), zatem była władna również dokonać subdelegacji tej kompetencji na Burmistrza, na podstawie art. 4 ust. 2 u.g.k. W konsekwencji przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 u.g.k. mógł stanowić podstawę prawną dla wydania zaskarżonego zarządzenia.

Wbrew zarzutom skargi, zdaniem Burmistrza, zaskarżone zarządzenie przewiduje cenę za usługę, która odnosi się do objętości wód opadowych i roztopowych (stawkę: zł/m³). Ustalono również, w jaki sposób (według jakich zasad) jakiej metody) należy ową objętość ustalać. W § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia określono na jakiej podstawie ustala się ilość wody. ZWiK sp. z o.o. pismem z 20.03.2019 r. przedstawił szczegółową kalkulację ceny. Burmistrz podkreślił przy tym, że ZWiK sp. z o.o. w piśmie informującym skarżących przedstawiła sposób wyliczenia spornej opłaty, tj. stawka ustalona zarządzeniem (1 zł/m³) pomnożona przez powierzchnię dachu oraz wysokość opadu wg wskazań deszczomierza wg wzoru. Wzór: $Q = (F * \psi) * q$, gdzie: Q- miesięczna ilość wód opadowych i roztopowych (m³), F - poszczególne rodzaje powierzchni zawarte we wniosku (m²), ψ - współczynnik spływu powierzchniowego w zależności od rodzaju powierzchni zlewni (w przypadku dachu wynosi on 0,90), Q - miesięczna wielkość opadu atmosferycznego dla miasta Świebodzice, odczytana na podstawie zapisów deszczomierza (m).

Zaskarżone zarządzenie spełnia zatem wymóg opisany w wyroku NSA z 03.11.2021 r. w sprawie o sygn. akt I GSK 639/21, w myśl którego „zagwarantowanie weryfikowalności przyjętej przez organ stanowiący ceny za przedmiotowe usługi jest możliwe wyłącznie jeżeli w akcie prawa miejscowego zostanie uregulowany sposób ustalenia tej ceny, co ma miejsce w sytuacji, gdy jest ona efektem określonej kalkulacji. Tylko w takim przypadku można zapewnić weryfikowalność ceny i sprawdzić, czy jest ona rynkowa i ekwiwalentna”. Ponadto powołując się na uzasadnienie zaskarżonego zarządzenia, autor odpowiedzi na skargę zauważył, że kalkulacja ceny przedłożona została organowi przez ZWiK sp. z o.o. i została zweryfikowana przez Burmistrza. Wymóg ten wystarczająco wypełnia kalkulacja ceny za odbiór 1m³ wód, przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia. Organ podał tam wszystkie dane pozwalające na poznanie podstaw wyliczenia ceny 1 m³ wód. Wyliczenie uwzględnia koszty prowadzenia przez spółkę działalności w zakresie odbierania wód opadowych i roztopowych oraz stosowaną marżę. Tym samym daje podmiotom korzystającym z usługi pełną informację pozwalającą na poznanie podstaw, z których wynikają kalkulacje ceny i opłaty za usługę komunalną. W konsekwencji ani cena ani kwota obliczalnych opłat nie mogą być uznane za arbitralne. Zaskarżone zarządzenie oraz jego publicznie dostępne uzasadnienie zawiera więc wszystkie elementy, których sprzeczność z przepisami zarzucono w skardze.

W piśmie procesowym z 21.11.2024 r. skarżących podtrzymali wnioski i twierdzenia zawarte w skardze. Po lekturze odpowiedzi na skargę wyjaśnili, że niezależnie od sposobu kwalifikacji usługi, której świadczenia dotyczy skarżone zarządzenie, zostało wydane z istotnym naruszeniem prawa. Nie zgodzili się z twierdzeniem Burmistrza, że zarządzenie określa oprócz stawki cenowej za odprowadzenie 1 m³, również sposób ustalania objętości wody. Zdaniem skarżących, nie chodzi w takim przypadku o określenie jednostki miary, w której ustalana jest objętość wody - jest bowiem oczywiste, że chodzi o metry sześcienne. Zarządzenie nie zawiera żadnych regulacji w zakresie określenia sposobu ustalenia wysokości opłaty, jaką uisć mieszkańiec za tą usługę. Nie wiadomo zatem, w jaki sposób podmiot wykonujący zarządzenie ustali ilość metrów sześciennych wody, za odprowadzenie której powinien obciążyć właściciela danej nieruchomości, ani też tego, jakie powierzchnie nieruchomości są faktycznie uwzględniane do dokonywanych wyliczeń. Skarżący zauważyli przy tym, że Burmistrz w odpowiedzi na skargę przyznał przy tym, że ZWiK sp. z o.o. pismem z 20.03.2019 r. przedstawił szczegółową kalkulację ceny, w tym sposób wyliczenia opłaty, przytoczony w treści odpowiedzi na skargę. Tym samym to podmiot wykonujący zarządzenie, a nie organ upoważniony do tego działania, ustalił, w jaki sposób będzie ustalana opłata za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Przy czym istotne jest, że spółka w swoich wyliczeniach wskazała wyłącznie to, w jaki sposób ustalono cenę jednostkową, a nie opłatę końcową. Zdaniem skarżących, powołany w odpowiedzi na skargę wyrok NSA z 03.11.2021 r., sygn. akt I GSK 639/21, jednoznacznie potwierdza stanowisko prezentowane w skardze. Zgodnie z tezą zawartą w tym orzeczeniu, tylko w sytuacji, gdy w akcie prawa miejscowego zostanie uregulowany sposób ustalania ceny, co ma miejsce gdy jest ona efektem określonej kalkulacji, można zagwarantować weryfikowalność ceny za usługę. Okoliczność, że kalkulacja ceny została przedłożona Burmistrzowi przez ZWiK sp. z o.o. i przez niego zweryfikowana, według skarżących, nie zmienia faktu, że Burmistrz jako wyłącznie uprawniony

do określenia sposobu ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne, powierzył przyznaną mu kompetencję podmiotowi trzeciemu, do czego nie był uprawniony. Działanie, na podstawie którego ZWiK sp. z o.o. w dowolny, ustalony przez siebie sposób określiło metodę, na podstawie której, przy wykorzystaniu stawki cenowej wynikającej ze skarżonego zarządzenia, ustalana jest wysokość opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, nie może być uznane za realizację normy kompetencyjnej przez Burmistrza. W ocenie pełnomocnika, wbrew twierdzeniom strony przeciwnej, ani na podstawie treści zarządzenia, ani na podstawie jego uzasadnienia, nie można ustalić, w jaki sposób będzie ustalana przez podmiot trzeci (ZWiK sp. z o.o.), wysokość opłat, do uiszczania których będzie zobowiązany mieszkaniec miasta. Ze względu na to, że obowiązki dla mieszkańców mogą być kształtowane w treści aktów prawa miejscowego, o ile istnieje stosowna norma kompetencyjna, to nawet ewentualne zawarcie stosownych informacji w uzasadnieniu zarządzenia nie pozwoliłoby na przyjęcie wypełnienia tej normy. Co więcej, jak wywiódł pełnomocnik skarżących, nie można utożsamiać kalkulacji, jaką ZWiK sp. z o.o. przedstawiła Burmistrzowi, z określeniem sposobu ustalania wysokości opłaty. Kalkulacja, na którą powołuje się strona przeciwna, dotyczy wyłącznie stawki cenowej, ustalonej w § 1 ust. 1 skarżonego zarządzenia. Kalkulacja ta nie zawiera natomiast określenia sposobu wyliczenia opłaty za usługę komunalną. Określenie sposobu wyliczenia wysokości tej opłaty Burmistrz przedstawił dopiero w odpowiedzi na skargę skarżących, przedstawiając wzór, na podstawie którego wysokość tej opłaty jest wyliczana. Wzór ten powinien zostać zawarty w treści zarządzenia, jako określenie sposobu ustalania wysokości opłaty. Działanie takie ze strony Burmistrza nie miało jednak miejsca. Dlatego skarżący nie zgodzili się ze stroną przeciwną w twierdzeniu, że zaskarżone zarządzenie zawiera wszystkie elementy, których sprzeczność z prawem zarzucono w skardze. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z 03.10.2024 r. sygn. akt III OSK 466/23.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25.07.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935) dalej: „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do treści art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowej jest w niniejszej sprawie zarządzenie nr 152/2019 Burmistrza Miasta Świebodzice z 04.04.2019 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2019 r., poz. 3296).

W przypadku skarżących, jako właścicieli nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym w Świebodzicach, podłączonym do sieci kanalizacji ogólnospławnej, do której są odprowadzane wody opadowe i roztopowe z tej nieruchomości, bez wątpienia należy mówić o bezpośrednim wpływie zaskarżonego zarządzenia na ich sytuację prawną. Potwierdzają dołączone do skargi faktury VAT, wystawione przez ZWiK sp. z o.o., tytułem świadczenia usług w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz wyrok nakazowy. Powyższe okoliczności przesądzają o posiadaniu przez skarżących legitymacji skargowej, na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania skargi należy stwierdzić, że zasługuje ona na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się uzasadnione.

Sąd nie podzielił dwóch pierwszych zarzutów skargi, uznając, że usługi polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej stanowią usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a do zakresu ustalenia wysokości ceny i opłaty za taką usługę, przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowi wystarczającą i samoistną podstawę prawną. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych, które Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela (zob. wyrok NSA z 12.02.2025 r., sygn. akt III OSK 1496/23, wyrok WSA w Gdańsku z 05.03.2025 r., sygn. akt II SA/Gd 1286/24, wyrok WSA w Poznaniu z 31.01.2024 r., sygn. akt III SA/Po 713/23), przepis ten zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej.

Sąd podzielił natomiast pozostałe zarzuty skargi. Przywołany art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przewiduje dwie grupy uprawnień organu jednostki samorządu terytorialnego: (1) do określania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (tudzież za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej); (2) do określenia sposobu ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (odpowiednio: za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej). W ramach pierwszego z wymienionych uprawnień organ stanowiący określa wprost wysokość obowiązujących cen, natomiast w drugim przypadku ustala jedynie sposób, w jaki będą one ustalane przez podmiot realizujący zadanie z zakresu gospodarki komunalnej (zob. J.J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2012, art. 4 Nb 7).

Sąd podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z 03.11.2021 r. o sygn. akt I GSK 639/21 (zob. także wyrok NSA z 27.11.2024 r. sygn. akt III OSK 4767/21), zgodnie z którym w istocie „w każdym przypadku opłata (jej wysokość) jest pochodną ceny. Z tego też powodu zasadne jest w akcie prawnym nie tyle uregulowanie wysokości opłaty, co raczej sposobu jej ustalenia. Ostateczna opłata jest bowiem wypadkową ceny oraz najczęściej ilościowego ujęcia świadczonej usługi. W związku z powyższym w przypadku, gdy cena jest ustalana samodzielnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, a ustalenie wysokości opłaty oraz ceny nie wiąże się z prostą kalkulacją prawodawca lokalny powinien wprowadzić regulację o sposobie ustalania cen i o sposobie ustalania opłat”.

Zaskarżone zarządzenie nie spełnia tych wymogów. W przypadku kontrolowanego zarządzenia, będącego aktem prawa miejscowego, wbrew jego nazwie, tu. cyt.: „w sprawie ustalenia opłaty (...)”, w ogóle nie uregulowano samej opłaty, nie mówiąc już o sposobie jej ustalenia. Zaskarżone zarządzenie odnosi się jedynie do cen jednostkowych za odprowadzanie 1 m³ wód opadowych i roztopowych bez jednoczesnego określenia sposobu ustalenia wysokości opłaty końcowej. Nie wiadomo również, w jaki sposób ceny te zostały skalkulowane. Brak jest tu bowiem regulacji o sposobie ustalania cen. Raz jeszcze odwołując się do poglądów wyrażonych przez NSA w powołanych wyrokach w sprawie o sygn. akt I GSK 639/21 i sygn. akt III OSK 4767/21, wskazać należy, że zarówno cena jednostkowa oraz opłata końcowa muszą być kompleksowo uregulowane w tych wszystkich przypadkach, gdzie sposób ich ustalenia nie wiąże się z prostą kalkulacją, ani nie wynika z innych regulacji. W realiach rozpatrywanej sprawy ustalenie opłaty będącej pochodną ceny może się okazać skomplikowane. Tym różni się ten przypadek od danin publicznych.

Dokonując zatem oceny zaskarżonego zarządzenia pod kątem zgodności z prawem należało stwierdzić, że ustalono w nim tylko cenę jednostkową ale bez jej kalkulacji. Za taką kalkulację, wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, nie może zostać potraktowana treść uzasadnienia do zarządzenia, gdzie został umieszczony jedynie krótki opis procesu przedstawiania Burmistrzowi przez ZWiK sp. z o.o. kalkulacji cen usług za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych za rok 2019 (powołano się na pisma spółki z 18.03.2019 r. i 20.03.2019r.). Ma z nich wynikać, że po przeprowadzeniu analizy kosztów ustalono cenę za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do sieci kanalizacyjnej w wysokości przyjętej w skarżonym zarządzeniu. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, pozbawiona jest podstaw prawnych jakakolwiek kalkulacja poza aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 12.02.2025 r., sygn. akt III OSK 1496/23). Bez podania kalkulacji ceny nie można w konsekwencji stwierdzić, czy naliczona opłata nie jest wygórowana, co zasadnie zarzucają skarżący, podnosząc wątpliwości dotyczące tego, że w ten sposób ustalona opłata staje się cenopodatkiem (daniną). Tym samym, nie jest możliwe zweryfikowanie, czy ustalona cena, a tym samym określony sposób naliczania opłaty jest uzasadniony, czy stanowi ekwiwalent za usługę w postaci umożliwienia korzystania z obiektów i urządzeń gminnych (zob. wyrok WSA w Opolu z 09.01.2023r., sygn. akt I SA/Op 196/22, wyrok WSA w Olsztynie z 17.10.2023 r., sygn. akt II SA/Ol 655/23, wyrok WSA w Gdańsku z 05.03.2025 r., sygn. akt II SA/Gd 1286/24).

Ponadto należy zgodzić się z autorem skargi, że zaskarżone zarządzenie nie zawiera żadnej regulacji w zakresie określenia sposobu ustalenia wysokości opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Wzór w tym przedmiocie przedstawiono dopiero w odpowiedzi na skargę. W szczególności z treści zarządzenia nie wiadomo, w jaki sposób podmiot wykonujący zarządzenie ustali ilość metrów sześciennych wody (według jakich metod i zasad), ani tego jakie powierzchnie nieruchomości są faktycznie uwzględniane do dokonywania wyliczeń. Nie podaje się również przedziału czasowego, za jaki ustala się ilość odprowadzanych wód opadowych i roztopowych. Tym samym zaskarżona regulacja nie spełnia wymogu określenia w akcie wydawanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. sposobu (metody) ustalenia opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto należy zauważyć, że skoro opłata za usługę polegającą na odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do sieci kanalizacyjnej dotyczy usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, to przepis wprowadzający taką opłatę i określający sposób jej wyliczenia powinien być jasny, precyzyjny i nie może nasuwać żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu nałożonego obowiązku. Powyższych wymogów nie spełnia posługiwanie się w zaskarżonym zarządzeniu zwrotami niedookreślonymi, pozwalającymi podmiotowi wykonującemu zarządzenie na dowolną interpretację jego treści, tj. zwrotów: „nieruchomość mieszkalna”, „nieruchomość niemieszkalna”, czy też „powierzchnia uszczelniona”. Niedopuszczalna jest również jakiegokolwiek modyfikacja zasad ustalenia wysokości opłaty poza aktem prawa miejscowego, o czym w przypadku zaskarżonego zarządzenia świadczy treść pisma z 02.05.2019 r., w którym ZWiK sp. z o.o. poinformowała o możliwości zmniejszenia wysokości opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji w przypadku zamontowania przez mieszkańców urządzeń retencjonujących takie wody. Wówczas nastąpi zmniejszenie opłaty o 12 gr/m³. Jak słusznie zauważyli skarżący, jest to niedozwolona modyfikacja zarządzenia, które w § 1 ust. 3 stanowi wyłącznie o zwolnieniu z obowiązku ponoszenia opłaty za powierzchnie, z których wody opadowe lub roztopowe są zagospodarowane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do sieci kanalizacyjnej.

Z przedstawionych powodów należy stwierdzić, że brak kompleksowego uregulowania w zaskarżonym zarządzeniu zarówno cen jednostkowych (sposobu ich kalkulacji) oraz opłat końcowych (w zakresie sposobu i zasad ich ustalania) nie spełnia wymogu zagwarantowania weryfikowalności takiego aktu prawa miejscowego. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku o zasadności zarzutów podnoszonych w skardze.

Biorąc pod uwagę charakter i stopień wadliwości regulacji prawnych przyjętych w zaskarżonym zarządzeniu koniecznym okazało się stwierdzenie jego nieważności w całości, jako wydanego z istotnym naruszeniem prawa, o czym orzeczono na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt I wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. jak w pkt II wyroku.