

SZR. 15A.2.2021

Naczelnny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ III

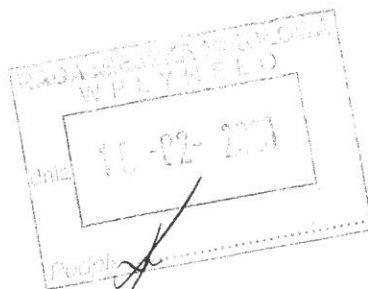
NSA  
2023.02.15 12:55:27

Signer:  
CN=NSA  
C=PL  
O=Naczelnny Sąd Administra  
2.5.4.97=VATPL-52515680  
Public key:  
RSA/2048 bits

Dnia 15 lutego 2023 r.  
**Sygn. akt III OSK 6815/21**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

dot. sygn. PIK/4/2021/NSA



- sesje  
- e/te  
20.02.2023

**Burmistrz Miasta Mikołowa**  
**ul. Rynek 16**  
**43-190 Mikołów**

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis orzeczenia z uzasadnieniem z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SAB/GI 45/21 w sprawie ze skargi na bezczynność Rady Miejskiej Mikołowa w przedmiocie ustalenia wysokości cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu z up.

Marcelina Pietras  
*Pietras*  
sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis orzeczenia j.w.



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 lutego 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Rafał Stasikowski

Sędziowie Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędzia del. WSA Maciej Kobak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 14 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SAB/GI 45/21

w sprawie ze skargi

na bezczynność Rady Miejskiej Mikołowa

w przedmiocie ustalenia wysokości cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych

i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalnym wyroku jest podpisany  
Za zgodą z dnia 14 lutego 2023 r.

*Marcelina Pietras*  
*Pietras*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2021 r. sygn. akt III SAB/GI 45/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: „WSA”), po rozpoznaniu sprawy ze skargi [imię i nazwisko skarżącego] (dalej: „skarżący”) na bezczynność Rady Miejskiej Mikołowa (dalej: „Rada Miejska”) w przedmiocie ustalenia wysokości cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej – oddalił skargę.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

W dniu 15 stycznia 2021 r. skarżący Spółka wniosła do WSA skargę na bezczynność Rady Miejskiej wyrażającą się niewykonaniem nakazanej prawem czynności, tj. nieustaleniem na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679 – dalej: „u.g.k.”) wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej.

W uzasadnieniu skargi skarżący Spółka podniosła, że opłaty za usługę komunalną polegającą na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, zostały ustalone przez spółkę komunalną - Zakład Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w Mikołowie (dalej: „Zakład”), co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Skarżący Spółka wyjaśniła, że została obciążona przez Zakład opłatami za przedmiotową usługę komunalną, z zastosowaniem wysokości opłat wynikających z zarządzenia Prezesa Zakładu, a nie na podstawie stanowiącego akt prawa miejscowego aktu wydanego przez Radę Miejską.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o oddalenie skargi.

Rada Miejska stwierdziła, że Spółka nie wskazała, w jaki sposób niepodjęcie uchwały narusza jej interes prawny i już tylko z tego powodu skarga powinna zostać oddalona.

Rada Miejska podniosła, że skarga na bezczynność może dotyczyć działalności uchwałodawczej rady gminy (w tym niewydania aktu prawa miejscowego) w takim zakresie, w jakim przepisy prawa nakładają na organ

stanowiący gminy obowiązek podjęcia uchwały. Nie może natomiast odnieść skutku skarga na bezczynność organu gminy w sytuacji, gdy organ uchwałodawczy ma jedynie możliwość, a nie obowiązek, podjęcia stosownej uchwały. Natomiast art. 4 ust. 1 pkt. 2 u.g.k. nie nakłada na radę gminy obowiązku podjęcia uchwały o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a jedynie daje taką możliwość. Ponadto w związku z nowelizacją art. 2 pkt 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wody opadowe i roztopowe nie są obecnie zaliczane do ścieków, stąd nie obejmują ich uregulowania zawarte w przepisach przedmiotowej ustawy, w związku z czym nie stosuje się do nich taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Spółka Gminy, jako właściciel sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta, przy użyciu sieci kanalizacji deszczowej świadczy usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w związku z czym wystąpiła do przedsiębiorców na terenie miasta o zawarcie pisemnych umów na świadczenie tych usług z należących do nich nieruchomości. Wobec tego sprawy dotyczące zawartych umów, jak również świadczonych bezumownie usług mają charakter cywilny. Dopuszczalność zawierania umów o odprowadzanie wód opadowych i roztopowych potwierdza orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych.

W piśmie procesowym z 23 marca 2021 r. skarżąca Spółka stwierdziła, że odprowadzanie wód roztopowych i opadowych do kanalizacji stanowi realizację usług komunalnych należących do zadań własnych gminy. Co prawda Gmina realizuje te zadania poprzez spółkę komunalną, ale sieć kanalizacyjna wniesiona aportem do Zakładu nadal pozostaje mieniem komunalnym. W takim zaś przypadku odprowadzanie wód do sieci stanowi świadczenie usługi komunalnej, więc Spółka ma interes prawny w żądaniu ustalenia tej opłaty przez Radę Miejską.

W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę WSA stwierdził, że dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że był on zobowiązany na podstawie obowiązujących przepisów prawa do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi. Ocena co do bezczynności organu, dokonana być musi na gruncie właściwego dla załatwienia sprawy prawa materialnego, gdyż ono rozstrzyga o legitymacji organu oraz wynikających z przepisów uprawnieniach i obowiązkach.

WSA wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 – dalej: „u.s.g.”) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Natomiast definicję ścieków zawiera art. 16 pkt 61-64 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 624), z którego wynika, że wody opadowe i roztopowe nie są ściekami. Wody te wchodzi w skład ścieków jedynie w wypadku określonym w art. 16 pkt 63 Prawa wodnego, tj. w sytuacji, gdy zostały zmieszane ze ściekami w rozumieniu ustawy.

W ocenie WSA z powyższego wynika, że zadania własne gminy - obejmujące odprowadzanie jedynie ścieków - nie obejmują odprowadzania wód opadowych i roztopowych niebędących ściekami. Nawet jeśli wody te są odbierane przy pomocy kanalizacji ogólnospławnej w sytuacji braku na danym terenie oddzielnej kanalizacji deszczowej, to nie czyni tych wód ściekami i nie powoduje po stronie gminy powstania obowiązku ich odbioru w ramach zadań własnych. Tym samym przedsiębiorstwo wodne nie ma obowiązku ujęcia w taryfie regulującej opłaty za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków opłat za odbiór wód deszczowych. W takim zaś wypadku, Rada Gminy nie ma obowiązku ich zatwierdzenia. WSA zauważył przy tym, że opracowanie taryfy nie należy do obowiązków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, lecz przedsiębiorstwa wodociągowego, zatem gdyby nawet uznać, że istnieje wymóg ujęcia opłat z tym związanych w taryfie, to jego brak nie może wskazywać na stan bezczynności po stronie organu gminy.

Ponadto WSA stwierdził, że również fakt, że zadania własne obejmują kanalizację nie pozwala na objęcie nimi odbioru wód deszczowych, gdyż pod pojęciem tym kryje się obowiązek wykonania i eksploatacji sieci kanalizacyjnej, a nie odbiór określonych substancji. Obowiązki w tym zakresie określone zostały w tej części analizowanego przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., który mówi o „usuwaniu i oczyszczaniu ścieków komunalnych”, którymi wody opadowe nie są.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 u.g.k. WSA wskazał, że

stosownie do powołanego przepisu, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) 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.

Natomiast zakres przedmiotowy tej ustawy i pojęcie gospodarki komunalnej określa art. 1 ust. 1 u.g.k., zgodnie z którym ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zdaniem WSA z powyższego wynika, że skoro odbiór wód opadowych nie mieści się w katalogu zadań własnych, to nie ma obowiązku ustalania opłat z tytułu ich świadczenia przez organ stanowiący. W takim przypadku gmina nie świadczy usługi komunalnej, lecz działa jak każdy przedsiębiorca, świadczący swe usługi i pobierający za nie opłatę na zasadach cywilnoprawnych.

WSA wskazał również, że przedmiotem skargi była kwestia bezczynności Rady Miejskiej w ustaleniu opłaty za wprowadzanie wód roztopowych i deszczowych, nie było nią natomiast zagadnienie wadliwości zwołania sesji rady lub ważności podjętej wówczas uchwały.

Skarżąca Spółka wywiodła skargę kasacyjną od powyższego wyroku – zaskarżając to orzeczenie w całości i zarzucając na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 z późn. zm.) naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., poprzez oddalenie skargi w następstwie dokonania błędnej wykładni art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., w wyniku której WSA przyjął, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne nie stanowi zadania własnego gminy,

2) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. oraz w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., poprzez oddalenie skargi w następstwie dokonania błędnej wykładni art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., w wyniku której WSA przyjął, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne nie stanowi zadania własnego gminy, a następnie w wyniku błędnej

wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przyjął, że ustalenie opłaty za omawianą usługę nie należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

3) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. poprzez oddalenie skargi w następstwie dokonania błędnej wykładni art. 7 ust. 1 u.s.g., w wyniku której WSA przyjął, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne nie stanowi zadania własnego gminy,

4) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. oraz w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., poprzez oddalenie skargi w następstwie dokonania błędnej wykładni art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., w wyniku której WSA przyjął, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne nie stanowi zadania własnego gminy, a następnie w wyniku błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przyjął, że ustalenie opłaty za omawianą usługę nie należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżąca Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i stwierdzenie bezczynności Rady Miejskiej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez WSA oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżąca Spółka wskazała, że Gmina Mikołów, korzystając z uprawnień wynikających z art. 2 u.g.k. powierzyła Zakładowi, w którym posiada 100 % udziałów, prowadzenie gospodarki komunalnej, m.in. w zakresie świadczenia usług komunalnych z wykorzystaniem, stanowiącej mienie komunalne, kanalizacji sanitarnej i deszczowej. W ramach aportu Gmina wniosła do majątku Zakładu m. in. infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. W świetle art. 43 u.s.g. majątek należący do Zakładu, w tym wniesiona przez Gminę aportem infrastruktura obejmująca sieć kanalizacji sanitarnej oraz deszczowej, stanowi mienie komunalne. Zakład nie prowadzi zatem działalności gospodarczej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, lecz realizuje w tym zakresie zadania własne Gminy. Zakład pobiera opłatę, za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne, z zastosowaniem stawek opłat ustalonych przez zarząd Zakładu.

Skarżąca Spółka zakwestionowała stanowisko WSA, że odbiór wód opadowych nie mieści się w katalogu zadań własnych, jako odosobnione. Zdaniem Spółki odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych, w zależności od tego, czy wody opadowe lub roztopowe są odprowadzane do kanalizacji deszczowej, czy do kanalizacji ogólnospławnej, mieści się w kategorii zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 (gospodarka wodna) lub pkt 3 (sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych) u.s.g.

Skarżąca Spółka podkreśliła, że w orzecznictwie utrwalony jest wyraźny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej przez gminy oraz inne komunalne osoby prawne. Dlatego też błędne jest twierdzenie WSA, że Gmina nie świadczy usługi komunalnej, lecz działa jak każdy przedsiębiorca, świadczący swe usługi i pobierający za nie opłatę na zasadach cywilnoprawnych. Stanowisko WSA pomija również ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej gminy, wynikające z art. 10 u.g.k.

Przytaczając orzecznictwo sądów administracyjnych skarżąca Spółka stwierdziła, że uchwała rady gminy w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty za świadczenie usługi komunalnej, polegającej na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji komunalnej stanowi akt prawa miejscowego.

Skarżąca Spółka wskazała na uchwały podjęte przez organy stanowiące jednostek które wprowadziły opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji, nie mając żadnej wątpliwości, że jest to usługa komunalna, świadczona przez gminę w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Skarżąca Spółka wyjaśniła na koniec, że zarzuty 3-4 skargi kasacyjnej zostały podniesione z ostrożności, gdyby NSA przyjął, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej, stanowiącej mienie komunalne stanowi zadanie własne gminy, lecz nie wskazane przykładowo w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., czyli zadanie własne, o którym mowa w art. 7 ust. 1 zadanie pierwsze u.s.g.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wobec oświadczenia wnoszącego skargę kasacyjną o zrzeczeniu się rozprawy i braku żądania jej przeprowadzenia przez pozostałe strony, sprawa została



rozpoznana na posiedzeniu niejawnym – art. 182 § 2 p.p.s.a.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna jest niezasadna i jako taka podlega oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. Uzasadnienie wyroku WSA jest wprawdzie po części wadliwe, niemniej wadliwość ta nie miała wpływu na treść rozstrzygnięcia. Nie była też kwestionowana poprzez zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Przed przystąpieniem do przedstawienia ocen prawnych dotyczących poszczególnych zarzutów należy zwrócić uwagę na kwestię systemową, która wprawdzie nie została wytknięta w skardze kasacyjnej, niemniej ma zasadnicze znaczenie, dla właściwego odniesienia się do szczegółowych zagadnień prawnych, powstałych na gruncie podniesionych zarzutów kasacyjnych. Z części zważającej uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji wynika, że podstawę prawną rozpoznania wniesionej skargi odtworzono z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., który przewiduje możliwość zaskarżenia bezczynności organu w przypadkach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a. Powołane przez WSA przepisy nie mogą stanowić podstawy wniesienia skargi na bezczynność uchwałodawczą. Art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie odsyła bowiem do przepisów art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 p.p.s.a., które odnoszą się do zaskarżania aktów prawa miejscowego oraz innych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawą prawną zaskarżenia bezczynności uchwałodawczej organu samorządu terytorialnego stanowi art. 101a u.s.g. w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a. Stosownie do treści ostatniego z powołanych przepisów sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Zgodnie natomiast z art. 101a ust. 1 u.s.g. przepisy dotyczące zaskarżania uchwał organu stanowiącego gminy stosuje się odpowiednio, gdy organ ten nie wykonuje czynności nakazanych

prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie jednolicie przyjmuje się, że do „czynności nakazanych prawem”, o których mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g. zalicza się uchwały organów gminy, o ile z przepisów prawa wynika obowiązek ich podjęcia – szerzej zob. wyroki NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 59/13, z dnia 19 września 2013 r., sygn. II OSK 1591/13 oraz z dnia 12 marca 2020 r., sygn. II OSK 3979/19, jak też P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 1-12. Skuteczność wniesionej w trybie art. 101a ust. 1 u.s.g. skargi uzależniona jest zatem nie tylko od ujawnienia unormowania, z którego wynika obowiązek uchwałodawczy organu gminy, ale także od równoczesnego wykazania związku przyczynowego między bezczynnością organu gminy w realizacji tego obowiązku, a naruszeniem interesu prawnego, czy uprawnienia skarżącego – tak NSA w wyroku z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. II OSK 2723/21.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że skarżący w skardze powołał się na art. 101a ust. 1 u.s.g., co zresztą zostało wyeksponowane przez WSA w części historycznej uzasadnienia, nie znalazło natomiast należytego przełożenia w jego części zważającej.

Normatywny układ instytucji prawnej, jaką jest skarga na zaniechania uchwałodawcze, w kontekście realiów niniejszej sprawy, wymagał więc od Sądu pierwszej instancji rozważenia, czy art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. zobowiązywał Radę Miejską Mikołajowa do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej.

I. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominujący i obecnie jednolity jest pogląd, że uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest aktem prawa miejscowego. Ma ona charakter normatywny, w związku z czym wynikające z niej ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego,

wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten, stanowiący *lex specialis* wobec regulacji ustrojowych, tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego - por. wyroki NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 2990/17 oraz z dnia 7 września 2017 r., sygn. II OSK 27/16.

II. Należy zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., wyłączając z zakresu jego normowania odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej. Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, (...). Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w dwie samodzielne kategorie normatywne spożytywizował zadania własne obejmujące „kanalizację” i „usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych”. Przedmiotowe rozróżnienie jest istotne, albowiem ostatecznie przesądza, że kwestia zaliczenia wód opadowych do kategorii normatywnej „ścieki” ma walor drugorzędny.

Wykonywanie przez gminę zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jest definicyjną istotą gospodarki komunalnej – art. 1 ust. 1 u.g.k. Obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (usług komunalnych) – art. 1 ust. 2 u.g.k. Korzystanie z usług komunalnych może być odpłatne. Jest tak albo wówczas, gdy o odpłatności usług przesądzają wprost przepisy szczególne, do których odsyła art. 4 ust. 1 u.g.k. *in principio* (np. opłata za pobyt w domu pomocy społecznej – art. 60 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2021 r., poz. 2268 ze zm.), albo wtedy gdy rada gminy postanowi tak na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Niewątpliwie odbiór ścieków komunalnych jest formą realizacji usługi

komunalnej. Usługi w tym zakresie świadczone są w oparciu o majątek publiczny, w sposób ciągły i celem zaspokojenia potrzeb zbiorowości bez możliwości wyboru dostawcy tej usługi. Nie ma zatem wątpliwości, że odprowadzanie ścieków komunalnych jest zadaniem własnym gminy – art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. i może być odpłatne. Kwestia odpłatności za usługę odprowadzania ścieków komunalnych nie należy jednak do zakresu normowania art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Materię tę regulują przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2020 r. poz. 2028 ze zm.; dalej w skrócie: „u.z.z.w.”).

Wody opadowe i roztopowe *per se* nie są ściekami w rozumieniu przepisów u.z.z.w. Mogą należeć do tej kategorii jedynie wówczas, gdy będą stanowić mieszaninę ze ściekami bytowymi odprowadzanymi urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych – art. 2 pkt 10 u.z.z.w. Należy odnotować, że w takim wypadku wody opadowe i roztopowe nie są odprowadzane kanalizacją deszczową, ale kanalizacją ogólnospławną, której celem jest wspólne odprowadzanie ścieków bytowych i wód opadowych i roztopowych. Kwalifikowanie wód opadowych i roztopowych jako ścieków dopuszczalne jest więc wyłącznie po uprzednim ustaleniu, że są one odprowadzane przy pomocy kanalizacji ogólnospławnej, razem ze ściekami bytowymi. Jeżeli tak nie jest, wody opadowe i roztopowe ściekami nie są.

Zadanie własne gminy polegające na odprowadzaniu ścieków realizuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne – art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.z.z.w. Mieszkańcy korzystają z tych usług na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej z tym przedsiębiorstwem. Taryfę obejmującą stawki i ceny za odprowadzanie ścieków ustala przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne – art. 20 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 12 u.z.z.w. Cena jaką ma zapłacić odbiorca usługi wynika z prostej kalkulacji stawki będącej wyrazem kosztu określonej jednostki usługi i ilości jednostek usługi, z której skorzystał usługobiorca. Jak wynika z treści art. 27 ust. 4 u.z.z.w. ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. W razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (art. 27 ust. 5). Jest oczywiste, że nie da się ustalić ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych. Ilość tych wód,

stosownie do art. 27 ust. 5 u.z.z.w. *in fine*, należy ustalić w umowie z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne nie jest jednak uprawnione do rozstrzygania o tym, w jaki sposób określa się ilość odprowadzanych wód opadowych. Z treści art. 20 ust. 1 u.z.z.w. wynika jednoznacznie, że przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zostało umocowane wyłącznie do określenia taryfy, a więc cen i stawek za świadczone usługi. W treści umowy z usługobiorcą powinny znaleźć się również - między innymi - dane dotyczące ilości świadczonych usług kanalizacyjnych - art. 6 ust. 3 pkt 1 u.z.z.w. Przepisy u.z.z.w. nie upoważniły jednak przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego do decydowania o tym, w jaki sposób ową ilość należy ustalić.

Podsumowując: po pierwsze, wody opadowe i roztopowe nie są ściekami, chyba, że stanowią odprowadzaną kanalizacją ogólnospławną mieszaninę ze ściekami bytowymi; po drugie, podmiotem uprawnionym do ustalenia cen i stawek za odprowadzanie ścieków komunalnych, będących mieszaniną ścieków bytowych i wód opadowych i roztopowych jest przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne; po trzecie, odprowadzanie ww. ścieków następuje w drodze umowy cywilnoprawnej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym, a odbiorcą usługi; po czwarte sposób ustalania ilości odprowadzanych ścieków komunalnych, w skład których wchodzi woda opadowa i roztopowa - *de lege lata* - nie może być określany przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.

Przedstawione konkluzje świadczą o tym, że zarzucana Radzie Miejskiej Mikołowa bezczynność w zakresie ustalenia cen i stawek za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji ogólnospławnej nie miała miejsca. Do kanalizacji ogólnospławnej odprowadza się bowiem nie wody opadowe i roztopowe, lecz ścieki komunalne stanowiące mieszaninę tych wód i ścieków bytowych. Określenie cen i stawek za odprowadzanie tych ścieków, jak wyżej podano, następuje w taryfie ustalonej przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.

Zagadnieniem odrębnym - i nieobjętym wniesioną skargą na bezczynność - jest wspomniana wyżej kwestia określenia sposobu ustalania objętości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych składających się na ścieki komunalne. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 4 ust. 1 pkt

2 u.g.k. Z przepisu tego wynika, że rada jest umocowana nie tylko do ustalenia cen i opłat za usługi komunalne (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej), ale również do wskazania sposobu ustalania tych cen i opłat. O ile więc przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne działając w oparciu o art. 20 ust. 1 u.z.z.w. może określić stawkę i cenę za odprowadzanie ścieków komunalnych, to rada gminy jest wyłącznie uprawniona do ustalenia sposobu określania ceny, za usługę polegającą na odprowadzaniu ścieków komunalnych, w skład których wchodzi woda opadowa i roztopowa, których ilości nie da się określić przez wykorzystanie urządzeń pomiarowych. Uszczegóławiając, to rada gminy, działając w trybie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. powinna określić, w jaki sposób należy ustalić jednostkę usługi, polegającej na odbiorze ścieków komunalnych, stanowiących mieszaninę wód opadowych i roztopowych ze ściekami bytowymi. Ową jednostką usługi powinna być objętość tych ścieków, którą następnie mnoży się przez cenę jednostki usługi, co pozwala określić opłatę, jaką ma zapłacić usługobiorca – w tej kwestii zob. wyrok NSA w wyroku z 3 listopada 2021 r., sygn. I GSK 639/21.

III. Dotychczasowe oceny prawne zobowiązują Naczelny Sąd Administracyjny do instancyjnej kontroli wyroku Sądu pierwszej instancji w tej części, jaka odnosi się do bezczynności Rady Miejskiej Mikołowa w zakresie ustalenia cen i stawek za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych niebędących ściekami komunalnymi. W takim skonfigurowaniu wody opadowe i roztopowe nie są odprowadzane do kanalizacji ogólnospławnej, lecz do kanalizacji deszczowej.

Pozytywna weryfikacja skargi w tym zakresie wymagałaby wykazania, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowi upoważnienie prawotwórcze, z którego Rada Miejska Mikołajowa miała obowiązek skorzystać.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestia obowiązku skorzystania przez organ uchwałodawczy z upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego powinna być rozważana *ad casum*. Nie można przyjąć, że istnieje ogólna zasada nakazująca skorzystanie z takiej kompetencji. Każde upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego należy oceniać indywidualnie.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „przysługuje prawo” zdaje się sugerować, że gmina nie jest zobowiązana do realizacji kompetencji

prawotwórczej, a jedynie posiada w tym zakresie opartą na prawie możliwość kierowania swoim działaniem. Przyjąć jednak należy, że ów zwrot ma znaczenie kompetencyjne. To, że gmina „posiada prawo” oznacza więc, że gmina jest prawnie umocowana do stanowienia aktów prawa miejscowego. Kwestia obowiązku skorzystania z tego prawa pozostaje poza zakresem normowania art. 40 ust. 1 u.s.g. O tym, czy prawodawca lokalny jest zobowiązany do wydania aktu prawa miejscowego powinny każdorazowo rozstrzygać dwie, niezależnie weryfikowane przesłanki: przesłanka pierwsza: formalne zobowiązanie do wydania aktu prawa miejscowego, wynikające wprost z przepisów prawa lub przesłanka druga: konieczność wydania aktu prawa miejscowego dla prawidłowego funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. Przesłankę drugą należy więc postrzegać w kategoriach zupełności systemu prawa. Będzie się ona urzeczywistniać, gdy obowiązek wydania aktu prawa miejscowego nie wynika wprawdzie wprost z przepisów prawa, niemniej jego wydanie jest konieczne do prawidłowego wykonywania zadań nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego – zob. D. Dąbek, *Stanowienie prawa miejscowego – prawo czy obowiązek jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Problemy prawne samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 158-160; M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka.”, 2006, nr 1, s. 5, 14-15.

Analiza niniejszej sprawy w przedstawionym skądowaniu normatywnym doprowadziła Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie wyraża obowiązku podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia wysokości cen i stawek za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Odprowadzanie wód opadowych z nieruchomości zabudowanych może, ale nie musi odbywać się poprzez podłączenie do sieci kanalizacji deszczowej. Wynika to wprost z postanowień § 28 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2022 r. poz. 1225). Decyzja o odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych z nieruchomości do kanalizacji deszczowej oznacza, że jej właściciel będzie korzystał z urządzeń użyteczności publicznej, a zatem, że wchodzi w system prowadzonej przez gminę gospodarki komunalnej. W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego na organie gminy nie ciąży prawny nakaz podjęcia uchwały

określającej wysokość cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej. Wprowadzenie odpłatności za korzystanie z kanalizacji deszczowej, jako urządzenia użyteczności publicznej należy do sfery *dominium* jednostki samorządu terytorialnego, a zatem powinno być postrzegane w kategorii właścicielskiego uprawnienia, a nie publicznoprawnego obowiązku. Przyjmując stanowisko przeciwne należałoby zaakceptować pogląd o obowiązku ustalenia przez gminę cen i stawek za korzystanie z każdego obiektu i urządzenia użyteczności publicznej, jak: parki, siłownie plenerowe, boiska ogólnodostępne, etc. Co oczywiste, obowiązku takiego nie ma. Relacje gminy z odbiorcami usług komunalnych i korzystającymi z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej mają charakter cywilnoprawny. Jeżeli przepis szczególny jednoznacznie nie nakazuje ustalenia odpłatności za takie usługi i korzystanie, i jeżeli obowiązek taki nie wynika z charakteru realizowanych przez gminę zadań, podstawą wywodzenia jego istnienia nie może być tylko art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Gmina może zdecydować o niewprowadzaniu odpłatności za określone usługi realizowane w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej, podobnie jak za korzystanie z określonych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym i z kanalizacji deszczowej. W takim układzie korzystanie z kanalizacji deszczowej będzie odbywało się wyłącznie w reżimie prawa cywilnego. Systemowym potwierdzeniem powyższych tez, jest konstrukcja art. 101a ust. 1 u.s.g., który dopuszcza możliwość zaskarżenia zaniechania prawodawczego wyłącznie wówczas, gdy wydanie aktu prawa miejscowego było „nakazane prawem”.

Podnoszone w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. oraz w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., po części okazały się zasadne. Rację ma skarżący kasacyjnie, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych należy do zadań własnych gminy, a ustalanie cen i stawek za korzystanie z tej usługi należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Uchybienia te nie miały jednak wpływu na prawidłowość kierunku rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji. W sprawie ze skargi na bezczynność uchwałodawczą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przesądzające znaczenie ma bowiem to, czy organ ten miał obowiązek skorzystania z kompetencji prawotwórczej, czego na gruncie niniejszej sprawy nie stwierdzono.

Z podanych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie



Sygn. akt III OSK 6815/21

art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginał właściwe podpisy  
za zgodność z oryginałem

Marcelina Pietras  
  
sekretarz sądowy

