mgr Ewa Piechota-Oloś

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

# **Deszczówka – nowa opłata, nowy dochód jednostek samorządu terytorialnego?**

Problematyka opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych zaraz po wprowadzeniu nowych regulacji budziła szereg problemów interpretacyjnych jak i napięć społecznych. Jest to związane z koniecznością ponoszenia przez obywateli dodatkowych opłat, a to zawsze budzi powszechny sprzeciw.

Obecnie po prawie dwóch latach od momentu podjęcia pierwszych uchwał przez gminy, z pomocą przyszło orzecznictwo sądowoadministracyjne, w którym wyrażono pogląd w zakresie charakteru nowo wprowadzanych opłat przez gminy.

Kluczową kwestią pozostaje pojęcie opłaty, w tym aspekcie w dzisiejszym wystąpieniu chciałabym poruszyć i wyjaśnić stanowiska dotyczące charakteru prawnego opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, a następnie zastanowić się czy nowo wprowadzona opłata stanowi dochód gminy i w jakiej kategorii dochodów gminy powinna zostać ujęta.

Na wstępie należy powiedzieć, że cały problem związany z tematyką wód opadowy i roztopowych rozpoczął się z chwila wejścia w życie tj. z dniem 24 sierpnia 2017 r., postanowieniami art. 494 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566) m.in. ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180) z dniem 12 grudnia 2017 r. uchylony został art. 24 ust. 1-5b i art. 7-13 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028)

upoważniający radę gminy do zatwierdzania w drodze uchwały taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Zmienił się również sposób i tryb zatwierdzania taryf opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Nie uchwala i nie zatwierdza ich organ stanowiący Zgodnie z delegacjami obowiązującej ww. ustawy zmieniającej oraz ustawy Prawo wodne, Dyrektor regionalny zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie zatwierdza te taryfy opłat za świadczenie usług wodnych zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a wszelkie spory regulowane i rozstrzygane są albo bezpośrednio przez niego lub na mocy postanowień ustawy kodeks postępowania administracyjnego w trybie administracyjnym a nie cywilnym.

Natomiast na mocy art. 494 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566) z dniem 1 stycznia 2018 r. z definicji ścieków znajdującej się w art. 2 pkt 8 lit. c ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków usunięto wody opadowe i roztopowe

ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów.

Tym samym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne straciły uprawnienia do ustalania opłaty za gospodarowanie wodami opadowymi oraz ustalania cen i odpłatności za taką usługę obok opłaty za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Skoro wody opadowe i roztopowe nie są w świetle wskazanych przepisów ściekami, nie podlegają taryfom ustalanym na podstawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że wody te wchodzą w skład ścieków jedynie w wypadku określonym w art. 16 pkt 63 pr. wod., tj. w sytuacji, gdy zostały zmieszane ze ściekami w rozumieniu ustawy.

Stosownie bowiem do art. 16 pkt 63 pod pojęciem ścieków komunalnych rozumie się ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych.

Podczas wskazanych nowelizacji do ustawy prawo wodne została wprowadzona również definicja wód opadowych i roztopowych, zgodnie z art. 16 pkt 69, przez pojęcie wód opadowych i roztopowych rozumie się wody będące skutkiem opadów atmosferycznych.

Gdzie leży problem?

Spór koncentruje się głównie na istnieniu podstaw prawnych pozwalających organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, tj. Radzie Miasta, na ustanowienie regulacji prawnej dotyczącej ustalenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji będącej we władaniu Miasta.

w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały powołane zostały przepisy: art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 712, z późn. zm.) - dalej: "u.g.k."

Nakładanie obowiązków na mieszkańców, czy też inne podmioty obrotu prawnego (gospodarczego) musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Potwierdza to dodatkowo w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji RP, przewidując ich wydawanie "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie".

Natomiast z postanowień art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. wynika, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z tego ostatniego przepisu wynika zatem, że z tytułu świadczenia określonych usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej gminy mogą pobierać opłaty.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym mamy do czynienia z niejednolitymi poglądami co do charakteru prawnego cen i opłat ustalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Z jednej strony wykształcił się nurt orzeczniczy przyjmujący, że uchwały wydawane na podstawie wymienionego przepisu stanowią akty kierownictwa wewnętrznego, zawierające wytyczne dla podmiotów wykonujących na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określone usługi, przy czym konkretna wysokość cen i opłat miała być bieżąco ustalona w zawieranych umowach cywilnoprawnych (por. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. I GSK 1810/18, LEX nr 3218740).

Drugi nurt orzeczniczy przyjmuje, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie (por. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1901/13, LEX nr 1418773).

W orzeczeniach które dotychczas się pojawiły oba składy NSA przyjęły, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowią akty prawa miejscowego.

Przepis art. art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. stanowi, że 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 cieplną oraz gaz.

Prawodawca lokalny został zatem upoważniony do wprowadzenia opłaty, która - wbrew stanowisku Sądu Wojewódzkiego - nie stanowi daniny publicznej, ale jest formą odpłatności za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Stanowisko Sądów Wojewódzkich opierało się na następującym zapatrywaniu.

- opłata ta nie nosi charakteru opłaty przymusowej, skoro dany podmiot może z omawianej usługi komunalnej nie korzystać, zagospodarowując na terenie nieruchomości wody opadowe i roztopowe, to jednak pomimo tego należy uznać, że dotyczy ona sytuacji stwarzającej pewien "przymus życiowy", biorąc pod uwagę brak możliwości natychmiastowego, (a w niektórych przypadkach możliwość taka w ogóle nie może zaistnieć) stworzenia warunków do zagospodarowania na własnym gruncie wód opadowych i roztopowych, i tym samym posiadania faktycznego wyboru w zakresie korzystania z systemu gminnej kanalizacji. Zdaniem Sądu pierwszej instancji w tych okolicznościach nie można twierdzić o rzeczywistej dobrowolności przedmiotowej opłaty wprowadzonej za korzystanie z kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Miasta. Opłata ta ma cechy narzuconej właścicielom położonych na tym terenie nieruchomości daniny publicznej ustanowionej przez gminę.

Po ustaleniu charakteru tejże opłaty w dalszej części z uwagi na brzmienie art. 4 ust. 1 u.g.k. należało również pochylić się nad sposobem regulacji wyliczania ustanowionej opłaty. "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 wysokość opłaty 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." (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. I GSK 639/21, LEX nr 3291678).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może mieć zastosowania jakakolwiek kalkulacja poza aktem prawa miejscowego, czyli na etapie podpisywania umowy cywilnoprawnej. Zarówno opłata (sposób jej ustalenia) oraz cena (sposób jej ustalenia) muszą być kompleksowo uregulowane w akcie prawa miejscowego. Dopiero na podstawie tak skonstruowanego aktu prawa miejscowego wyznaczającego cenę za usługę oraz sposób obliczenia opłaty, można rozważać podpisanie umowy cywilnoprawnej będącej podstawą prawną świadczenia usług komunalnych konkretnemu podmiotowi (por. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. I GSK 639/21).

Zauważyć również należy, że tym różni się akt prawa miejscowego regulujący ceny i opłaty za określone usługi komunalne od aktu prawa miejscowego ustalającego opłatę będącą daniną publiczną, że w tym pierwszym przypadku akt ten musi regulować sposób ustalenia ceny i opłaty jeżeli sposób ich ustalenia nie wynika z innych regulacji. W przypadku daniny publicznej prawodawca nie musi natomiast uzasadniać sposobu jej ustalenia. Uwaga ta dotyczy również opłat publicznych, które mają charakter odpłatny, czyli są wprowadzane za określone świadczenia o charakterze publicznoprawnym, jednakże - co należy podkreślić - nie muszą być ekwiwalentne.

Z uwagi na takie wnioski, które pojawiły się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym należy obecnie przyjąć, iż wprowadzona opłata nie ma charakteru daniny publicznej.

Na podstawie takich założeń w drugiej części wystąpienia podejmę próbę sklasyfikowania nowego rodzaju dochodu w katalogu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego dalej jst.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa: źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów;

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

1. dochody własne;
2. subwencja ogólna;
3. dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

1. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
3. inne środki określone w odrębnych przepisach.

Art. 4. [Źródła dochodów własnych gminy]

Źródłami dochodów własnych gminy są: wpływy z opłat: innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

W art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a)-f) komentowana ustawa wymienia dwa rodzaje opłat: wskazane z nazwy (skarbowa, targowa, miejscowa, administracyjna i eksploatacyjna) oraz inne (nienazwane) stanowiące dochody gminy, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów. W tej ostatniej grupie opłat niewymienionych z nazwy (zob. pkt 2.1 komentarza do tego art.), mieszczą się jednak wyłącznie te opłaty, które trafiają bezpośrednio do budżetu gminy, a nie do różnych form tzw. gospodarki pozabudżetowej (np. Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środków specjalnych itp.), pomimo że są one także objęte budżetem gminy (zob. na ten temat pkt 1 komentarza do art. 1 u.d.j.s.t.). Formuła art. 3 pkt 2 lit. d) u.d.j.s.t. obejmuje inne opłaty niż wyżej omówione, pobierane na podstawie odrębnych ustaw, jeśli te ustawy stanowią, że jest to dochód gminy. Katalog tych opłat jest bardzo bogaty, a do najważniejszych z nich należą:

a) na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.):

b) na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231): - opłata za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych,

Poza przykładowo wymienionymi opłatami, które zdaniem autorów komentarza mieszczą się w formule art. 4 pkt 2 lit. f) u.d.j.s.t., dochodami środków specjalnych i funduszy gminnych są także liczne inne opłaty, nieobjęte komentowanym przepisem. Należą do nich m.in.: opłaty za usuwanie drzew i krzewów, opłaty za zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie w nim urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg.