



Poznań, dnia 19 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.11.2026.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIII/164/2025 Rady Miejskiej w Krzyżu Wielkopolskim z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia stawki za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji deszczowej, stanowiącej własność Gminy Krzyż Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Krzyżu Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XXIII/164/2025 w sprawie określenia stawki za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji deszczowej, stanowiącej własność Gminy Krzyż Wielkopolski, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1125), art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne z dnia 26 października 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 2471)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 grudnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „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.

Mocą § 1 ust. 1 ocenianej uchwały rada ustaliła cenę za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej, stanowiącej własność Gminy Krzyż Wielkopolski, w wysokości 0,75 zł/m³ netto (0,81zł/m³ brutto). Z przepisu § 1 ust. 2 uchwały wynika również,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Id: BFB5CA4F-8A22-4E5A-8735-95E62DAD5784

że „Na podstawie ceny, o której mowa w ust. 1, naliczana jest roczna opłata za odprowadzenie do sieci kanalizacji deszczowej wód opadowych lub roztopowych.”.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), 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. Trzeba też mieć na uwadze, że zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757), zwanej dalej „u.z.z.w.”, użyte w u.z.z.w. określenia oznaczają: ścieki komunalne – ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych.

W wyroku z 22 listopada 2022 r. (III OSK 5837/21, CBOSA) NSA wyjaśnił: „Z zestawienia art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. oraz art. 2 pkt 10 u.z.z.w. wynika, że usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych stanowi zadanie własne gminy. Natomiast do katalogu ścieków komunalnych zalicza się mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, jeżeli są one odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy”.

W konsekwencji Sąd ten wyjaśnił, że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych stanowi zadanie własne gminy o charakterze użyteczności publicznej, świadczone w sposób oparty na majątku publicznym, w sposób ciągły, mające na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowości bez możliwości wyboru dostawcy tej usługi. Prawodawca lokalny został zatem upoważniony do wprowadzenia opłaty, która 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 (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2023 r., III OSK 253/22, CBOSA).

Jak orzekł NSA w wyroku z 3 listopada 2021 r., I GSK 639/21, CBOSA: „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 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 (...). 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, co wynika z art. 4 ust. 1

pkt 2 u.g.k., można rozważać podpisanie umowy cywilnoprawnej będącej podstawą prawną świadczenia usług komunalnych konkretnemu podmiotowi”.

Również NSA w tożsamy sposób orzekł:

- w wyroku z 27 czerwca 2023 r., III OSK 253/22, CBOSA: „Zarówno opłata (sposób jej ustalenia) oraz cena (sposób jej ustalenia) muszą być kompleksowo uregulowane w akcie prawa miejscowego (...). Akt prawa miejscowego regulujący ceny i opłaty za określone usługi komunalne tym różni się 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 wyroku z 3 października 2024 r., III OSK 466/23, CBOSA: „(...) skoro z delegacji ustawowej wynika jednoznacznie, że uchwała ma określać «sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne (..)», to trudno uznać, że dla wypełnienia tej delegacji wystarczające będzie zawarcie odpowiednich zapisów w tym zakresie w uzasadnieniu do uchwały podjętej (na przykład poprzez odniesienie się - jak w realiach rozpatrywanej sprawy - do kalkulacji danego przedsiębiorstwa komunalnego).

W przypadku, gdy organ powinien uregulować sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne, niedopuszczalne jest zastosowanie jakichkolwiek kalkulacji poza aktem prawa miejscowego, czyli na etapie podpisywania umowy cywilnoprawnej. Akty prawa miejscowego powinny wypełniać delegację ustawową w sposób kompleksowy”;

- w wyroku z 12 lutego 2025 r., III OSK 1496/23, CBOSA: „Zarówno opłata (sposób jej ustalenia) oraz cena (sposób jej ustalenia) muszą być kompleksowo uregulowane w akcie prawa miejscowego (...). Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że 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”;

- w postanowieniu z 8 kwietnia 2025 r., III OSK 6747/21, CBOSA: „Zarówno opłata (sposób jej ustalenia) oraz cena (sposób jej ustalenia) muszą być kompleksowo uregulowane w akcie prawa miejscowego (...). Postanowienia aktu prawa miejscowego co do opłaty (sposobu jej ustalenia) oraz ceny (sposób jej ustalenia) nie mogą być kształtowane w sposób dowolny – muszą być kompleksowe, weryfikowalne i (...) podlegają legalnościowej ocenie”.

Prezentowane przez NSA stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów wojewódzkich. I tak, WSA we Wrocławiu w wyroku z 25 marca 2025 r., II SA/Wr 668/24, CBOSA, orzekł: „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 Z. sp. z o.o. kalkulacji cen usług za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych za rok 2019”. Również WSA w Olsztynie w wyroku z 17 października 2023 r., II SA/OI

655/23, CBOSA, wyjaśnił, że: „uchwała określa wysokość ceny, nie wyjaśnia natomiast sposobu jej ustalenia. Bez podania kalkulacji ceny nie można w konsekwencji stwierdzić, czy naliczana opłata w sposób określony w zaskarżonej uchwale nie jest wygórowana (...) uchwała nie zawiera żadnej kalkulacji pozwalającej na ocenę jakie konkretnie koszty, podatki

i opłaty ponoszone były w związku z eksploatacją i utrzymaniem kanalizacji deszczowej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., które wykonuje zadania własne gminy w omawianym zakresie. 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”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na wyrok NSA z 27 sierpnia 2025 r., III OSK 1353/24, LEX nr 3917423, z którego wynika, że: „Czynniki wzięte pod uwagę przy ustalaniu ceny jednostkowej za 1 m³ odprowadzanych wód opadowych i roztopowych zostały zaś wyszczególnione w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia - jest to rozwiązanie prawidłowe, bowiem czynniki te nie stanowią elementu normatywnego; ich poznanie służy jedynie weryfikacji prawidłowości ukształtowania elementu normatywnego, jakim jest odnośna cena jednostkowa”.

Analiza wskazanych orzeczeń sądowych prowadzi do jednoznacznego wniosku, że na organie jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek uregulowania w treści podjętego przez niego aktu prawnego sposobu ustalenia (wyliczenia) stosowanej ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych tak, aby była ona weryfikowalna pod kątem tego, czy ma charakter rynkowy i ekwiwalentny. Zasadnym jest też wskazanie, że kalkulacja, ustalenie sposobu wyliczenia ceny jednostkowej za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych powinna znaleźć się przynajmniej w uzasadnieniu do uchwały.

Tymczasem analiza przedłożonej do oceny uchwały Rady Miejskiej w Krzyżu Wielkopolskim (wraz z uzasadnieniem) prowadzi do wniosku, że jej przepisy nie stanowią wypełnienia wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. sposobu ustalenia ceny jednostkowej gwarantującej jej weryfikowalność.

Ponadto uchwała nie zawiera sposobu ustalenia opłaty rocznej za odprowadzenie do sieci kanalizacji deszczowej wód opadowych i roztopowych - wskazuje jedynie, że opłata roczna jest naliczana na podstawie ceny za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej (§ 1 ust. 2 uchwały).

Podsumowując, badaną uchwałą Rada Miejska w Krzyżu Wielkopolskim ustaliła jedynie cenę za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji deszczowej, stanowiącej własność Gminy Krzyż Wielkopolski w kwocie 0,75 zł netto za 1 m³, w żaden sposób nie przedstawiając w jaki sposób cena została skalkulowana; brak jest jakichkolwiek postanowień odnoszących się do sposobu ustalenia tejże ceny. Bez podania kalkulacji przedmiotowej ceny nie można stwierdzić, czy ustalona cena (a w konsekwencji opłata roczna) nie jest wygórowana albo zaniżona. Innymi słowy, nie jest możliwe zweryfikowanie, czy ustalona cena jest uzasadniona i czy stanowi ekwiwalent za usługę w postaci umożliwienia korzystania z systemu kanalizacji deszczowej. Rada nie zawarła także jakichkolwiek postanowień regulujących sposób ustalania rocznej opłaty za odprowadzanie do sieci kanalizacji deszczowej wód opadowych lub roztopowych.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Charakter wskazanych naruszeń świadczy o tym, że oceniana uchwała jest niekompletna, a w rezultacie stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 u.g.k., uzasadniające konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Krzyżu Wielkopolskim
Burmistrz Krzyża Wielkopolskiego