

Jacek DZIUBEK\*

## **ROZDZIELENIE OPŁAT ZA ŚCIEKI OPADOWO-ROZTOPOWE I BYTOWO-GOSPODARCZE NA PRZYKŁADZIE MIASTA GŁOGOWA**

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację i rozwinięcie pozycji opublikowanych w zeszłym roku. Opisuje kolejny rok funkcjonowania taryf na ścieki opadowe i roztopowe na terenie Głogowa. Analizuje stanowisko sądów (zarówno administracyjnych, jak i cywilnych), organów administracji państwowej (m. in. UOKiK) oraz Związku Miast Polskich dotyczących kwestii opłat za deszczówkę oraz omawia i komentuje poselską propozycję zmian w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

### **1. WPROWADZENIE**

Od powstania poprzednich tekstów, do których autor niniejszego artykułu przyłożył swoją rękę, a poruszających problematykę opłat za wody opadowe i roztopowe minął rok [1, 2]. Coraz więcej polskich miast decyduje się na wprowadzenie do taryf na zbiorowe zaopatrzenie opłat za deszczówkę [3, 4]. Napotykają one wszystkie na podobne problemy. Do najistotniejszych należą: niezrozumienie konieczności wprowadzania nowych obciążeń i związany z tym brak społecznej akceptacji, brak klarownych przepisów prawa, czy odmienne praktyki sądów i organów administracji państwowej w różnych częściach kraju. We wnioskach poprzednich prac znajdowało się stwierdzenie, które wlewało nieco optymizmu patrzącym w przyszłość, iż oto gotowa jest nowelizacja Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (u.z.z.w.), która dotyczy kontrowersyjnych kwestii. Przyjrzyjmy się więc, co w ciągu ostatniego roku wydarzyło się zarówno w Głogowie, jak i kraju.

---

\* PWiK w Głogowie sp. z o.o.

## 2. NAJNOWSZE DZIAŁANIA PWIK W GŁOGOWIE

Wyodrębnienie w taryfie opłat za ścieki opadowe i roztopowe wpłynęło na wielkość indywidualnych rachunków. Przed wprowadzaniem do taryfy cen i stawek za ww. ścieki wszystkie koszty związane z odbiorem, oczyszczaniem i odprowadzaniem tych ścieków do środowiska ponosili ci klienci, którzy płacili za ścieki bytowe. Wyodrębnienie kosztów związanych ze ściekami deszczowymi i ich alokacja wg rzeczywistej ilości dostarczanych ścieków nie spowodowała wzrostu przychodów przedsiębiorstwa [1, 2], ale skutkowało obniżeniem opłat dla klientów odprowadzających głównie ścieki bytowe oraz ich wzrostem dla grupy klientów zrzucających duże ilości ścieków deszczowych. Gdyby opłat tych nie rozdzielono, to w roku 2014 cena metra sześciennego ścieków bytowych byłaby o ok. 1,60 zł wyższa.

Z drugiej strony systematyczne rozszerzanie grupy klientów objętych opłatami za ścieki deszczowe, a co za tym idzie, większą ilością fakturowanych ścieków, umożliwiło obniżanie stawek za usługę ich oczyszczania, co ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Ceny taryfowe netto za ścieki deszczowe w latach 2010-2014

Grupa	Jedn.	2010	2011	2012	2013	2014
Grupa I	zł/m <sup>3</sup>	4,44	5,07	5,07	5,09	5,08
Grupa II						4,32
Grupa III				4,75	4,40	3,85
Grupa IV				2,96	2,90	2,85

Taryfy na lata 2013 i 2014 sporządzono z uwzględnieniem uzasadnień wyroków sądowych (por. rozdz. 3 i 4). Co istotne taryf tych nie zatwierdziła Rada Miasta. Na mocy art.24 pkt.8 u.z.z.w [5] stały się one obowiązujące:

*Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie ...taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf.*

Taki tryb wprowadzenia taryfy uniemożliwia zaskarżenie ich do sądu administracyjnego. Możliwe jest natomiast w dalszym ciągu złożenie skargi do UOKiK, czy dochodzenie praw na drodze cywilnej.

Na uwagę zasługuje fakt konsekwentnego poszerzania bazy klientów i weryfikacja powierzchni, z których ścieki spływają do kanalizacji, a co za tym idzie zwiększająca się ilość fakturowanych ścieków opadowych i roztopowych, co ilustruje tabela 2.

Tabela 2. Wzrost ilości klientów w latach 2010-2014

Wyszczególnione	2010	2011	2012	2013	2014 (28.02)
Ilość wystawionych umów	5	155	1 729	1928	2097
Ilość zawartych umów	5	94	1 605	1762	1872
Ilość zafakturowanych ścieków deszczowych	270 006	473 074	786 949	839 462	904 008 (plan)

### 3. STANOWISKO SĄDÓW I ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Część klientów nie zaakceptowała nowej sytuacji, w której inaczej zostały rozłożone koszty za korzystanie z kanalizacji. Konsekwencją tego był brak zgody na podpisanie stosownej umowy bądź nie regulowanie należności. Część klientów negowała zgodność z prawem uchwał Rady Miasta wprowadzających taryfy zawierające opłaty za ścieki opadowe, kierując stosowane skargi do sądów administracyjnych. Z innymi PWiK w Głogowie weszło na drogę sporu przed sądami cywilnymi domagając się zapłaty za świadczoną usługę.

Co ciekawe, w niektórych kwestiach sądy administracyjne i sądy cywilne miały ukształtowane, acz odmienne stanowisko. Za przykład niechaj posłuży zagadnienie czy wody opadowe spływające z dachów są ściekami.

Typowym rozstrzygnięciem sądów administracyjnych jest stanowisko [6], że wody z dachów nie są ściekami, gdyż „... ustawodawca używając pojęcia „powierzchnie zanieczyszczone” wiązał je z terenami, czyli powierzchnią ziemi, w tym również zabudowanej. Naliczanie zatem opłat ... nie miało oparcia w przepisach prawa.”

Sądy cywilne zajmują tutaj odmienne stanowisko, przy czym, zdaniem autora słusznie, nie wdają się w zbyt wyszukaną argumentację [7]: „...nie ulega zaś wątpliwości, że dach budynku jest powierzchnią zanieczyszczoną o trwałej nawierzchni”.

#### 3.1. SĄDY ADMINISTRACYJNE

Do wrocławskiego WSA, a następnie w drodze odwołania do NSA skierowano trzy wnioski dotyczące uchwał Rady Miasta w Głogowie wprowadzających taryfy na lata 2010, 2011 i 2012. Wyroki dotyczące lat 2010 i 2011 są prawomocne, sprawa dotycząca roku 2012 jest w toku [8,9,10,11].

Skarżący uchwałę Rady Miasta podnosili, jako najistotniejsze, następujące argumenty:

- błędne zaliczenie powierzchni dachów do powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni,
- przyjęcie nieustawowej jednostki rozliczeniowej.

Sądy administracyjne, mimo stwierdzenia, iż zaskarżone uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa, nie podzieliły zdania skarżących, co do zakresu naruszenia prawa. Nie podważyły, co do zasady, wprowadzenia opłat za ścieki deszczowe. Zwróciły natomiast uwagę na wskazany w taryfie sposób rozliczeń. Wygląda on następująco:

$$I = \text{Powierzchnia} \cdot \text{Opad} \cdot \text{Współczynnik spływu}$$

gdzie:

- $I$  – ilość odprowadzonych wód opadowych lub roztopowych w  $m^3$ ,
- *Powierzchnia* – powierzchnia o trwałej nawierzchni ujęta w systemy kanalizacyjne w  $m^2$ ,
- *Opad* – wielkość opadów atmosferycznych za okres obliczeniowy, w  $m^3$  na  $m^2$  powierzchni,
- *Współczynnik spływu* – współczynnik spływu charakterystyczny dla danej powierzchni

Nie negując takiego sposobu, sądy wskazały, iż metodyka ta nie powinna znaleźć się we wniosku taryfowym, a w umowach z klientami. Uchybienie ma więc charakter techniczny, a nie zasadniczy. WSA nie kwestionował zasady pobierania opłat ani wysokości stawek.

Ze względu na terminy wydanych wyroków, wnioski z nich płynące PWiK mogła uwzględnić dopiero w taryfach opracowywanych na rok 2013.

Warto również w tym miejscu wskazać na dwa inne wyroki sądów administracyjnych: warszawskiego [12] i białostockiego [13].

Uzasadnienia obu wyroków są korzystne dla wodociągów. W tym pierwszym, wykraczając poza dotychczasową linię orzecznictwa sądów administracyjnych, sąd stwierdza:

*Przed wszystkim stwierdzić należy, iż nie można podzielić poglądu skarżącej Wspólnoty, że w świetle przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wody pochodzące z dachów nie są wodami opadowymi pochodzącymi z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni.*

Sąd w powyższym zdaniu wyraźnie dał sygnał, że deszcze pochodzące z dachów wyczerpują definicję ścieków opadowych lub roztopowych.

W wyroku tym sąd dość nieoczekiwanie wspiera także przedsiębiorstwa wodociągowe w metodach rozliczeń w przypadku braku urządzenia pomiarowego mierzącego ilość ścieków. W takim przypadku ustawa zezwala na określenie ilości ścieków, jako równej ilości pobranej wody. Sąd stwierdza: *„Ilość pobranej wody, która służy do określenia ilości odprowadzanych ścieków to nie tylko woda uzyskana ze źródeł sztucznych (kanalizacja miejska) ale również woda uzyskana ze źródeł naturalnych (deszcz).*

### 3.2. SĄDY CYWILNE

Już w roku 2011 PWiK skierowało do sądu cywilnego w Legnicy trzy sprawy przeciwko klientom. W dwóch przypadkach klienci nie płacili za ścieki pochodzące z dachów, w trzecim klient całkowicie negował opłatę za ścieki deszczowe. Ze względu na to, że w tym samym czasie uchwała wprowadzająca w życie taryfę została zażalenie, sąd zawiesił postępowania do czasu rozstrzygnięcia sądu administracyjnego.

Ponieważ ostatecznie uchwała wprowadzająca taryfę została, zdaniem sądu administracyjnego, wprowadzona z naruszeniem prawa, sąd cywilny stanął przed dodatkową trudnością.

W roku 2013 kolejny klient podał do sądu sprawę o zwrot zapłaconych kwot. Klient ów płacił za ścieki deszczowe, mimo, że nie podpisał z PWiK stosownej umowy.

Z czterech spraw, które toczyły się przed sądami cywilnymi dwie PWiK wygrało, dwie przegrało. W sprawach wygranych [14, 15] sąd podkreślił, że brak taryfy nie jest przeszkodą do pobierania opłat. Także brak pisemnej umowy takiej nie stanowi, a podstawą zapłaty są przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, gdyż PWiK winno otrzymać wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy. Co istotne, w sprawach przegranych [16, 17] sąd wskazał, że co do zasady opłaty za ścieki deszczowe przedsiębiorstwu się należą, jednak pewne uchybienia techniczne spowodowały oddalenie powództwa.

### 3.3. UOKiK

Klienci w ostatnim okresie dwukrotnie (w 2012 i 2013) złożyli skargę na PWiK w Głogowie do UOKiK-u. Podnoszono w nich między innymi zarzuty związane z wprowadzeniem do taryf cen za ścieki opadowe i roztopowe. W skargach tych podnoszono rzekome nadużywanie przez PWiK pozycji monopolistycznej, oprócz wymienionych w innych miejscach artykułu przytoczona także następujące:

- stosowaniu nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen,
- pobieraniu opłat bez stosownego ekwiwalentu w postaci świadczonej usługi,
- pobieraniu opłat za oczyszczanie ścieków mimo nieposiadaniu stosownej ku temu infrastruktury (!).

UOKiK dwa razy prześwietlał dokładnie dokumentację, stan faktyczny i stan prawny związany z taryfami na ścieki deszczowe. W żadnej ze spraw nie zostało wszczęte postępowanie.

### 3.4. STANOWISKO ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

Jako jeden z powodów, dla których zaledwie część gmin wprowadza opłaty za ścieki deszczowe wymienia się źle rozumiany interes własny tychże [1,2,18]. Gmina, jako właściciel dróg czy innych obiektów, z których ścieki dopływają do kanalizacji jest jednym z największych płatników za tę usługę. Czasem wskazuje się także na niechęć władarzy miast do przechodzenia swoistej „drogi przez mękę” związanej z wprowadzaniem opłat.

Tym ciekawsza wydaje się opinia prawna zamówiona w jednej z poznańskich kancelarii przez Związek Miast Polskich [18].

Opinia jednoznacznie wskazuje na konieczność wprowadzenia tego typu opłat, wskazuje na trudności prawne z tym związane i proponuje rozwiązania zmian w obowiązującym prawie. Warto przytoczyć jej najistotniejszy wniosek, cytując dosłownie:

*W ocenie opiniujących treść przepisów rozporządzenia pozwala na sformułowanie wniosku, iż umieszczenie we właściwych taryfach stawki opłaty za odprowadzaną deszczówkę ma charakter obligatoryjny” (!)*

### 3.5. ZAPOWIADANE ZMIANY W USTAWIE O ZBIOROWYM ZAOPATRZENIU W WODĘ I ZBIOROWYM ODPROWADZANIU ŚCIEKÓW

W poprzednich publikacjach [1, 2] wspomniano, że przygotowywana jest nowelizacja u.z.z.w. W dniu 02.10.2012 grupa posłów złożyła stosowny projekt zmian w ustawie [19].

Projekt ten przywidywał rozwiązanie problemów z rozliczaniem ilości wód opadowych oraz porządkował kwestię definicji wód opadowych, wyraźnie zaznaczając, iż wody pochodzące z powierzchni dachów są także ściekami. Zgodnie z informacją na stronie internetowej sejmu [20] 22.10.2013 wniosek ów został wycofany.

## 4. WNIOSKI

Mimo wielu trudności z tym związanych, coraz więcej gmin i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych decyduje się na wprowadzanie opłat za ścieki opadowe i roztopowe. Jest to związane z jednej strony z koniecznością zapewniania czytelnego finansowania działań związanych z odbiorem, oczyszczaniem i odprowadzaniem do odbiornika tych ścieków. Z drugiej zaś strony analiza u.z.z.w. prowadzi do wniosku, że istnieje obowiązek wprowadzania tych opłat, chociażby w celu uniknięcia subsydiowania skrośnego.

Do kluczowych problemów w trakcie wprowadzania opłat za deszczówkę należą:

- wybór sposobu rozliczania się z klientami,
- kwalifikacja wód spływających do kanalizacji z powierzchni dachów,
- właściwa polityka informacyjna,
- formułowanie zapisów we wniosku taryfowym, w celu minimalizacji możliwości jego zaskarżenia.

Podmioty wprowadzające opłaty narażone są, nie tylko na krytykę lokalnej społeczności, nie rozumiejącej, iż w niektórych przypadkach zmniejsza im się miesięczne obciążenia za korzystanie z usług oczyszczania ścieków, ale także na skargi do sądów administracyjnych, cywilnych czy UOKiK.

Jednym ze sposobów uniknięcia zaskarżenia taryfy do sądu administracyjnego jest wejście jej życie bez przyjęcia uchwały przez radę gminy. Ze względu na niespójne

orzecznictwo tych sądów coraz więcej gmin świadomie decyduje się na ten krok, nie tylko w przypadku wprowadzania do taryfy stawek i cen za ścieki deszczowe.

Sądy administracyjne, we wcześniejszych wyrokach, bardzo zdecydowanie stawiały tamę niektórym praktykom przedsiębiorstw wod-kan czy gmin (zaliczanie wód z dachów do ścieków, stosowanie jako jednostki rozliczeniowej m<sup>2</sup> powierzchni). W ciągu ostatnich dwóch lat nastąpił wyłom w tym zakresie, co ułatwia dochodzenie należności za deszczówkę przed sądami cywilnymi.

Brak jest aktualnie zaawansowanych prac legislacyjnych, które uprościłyby procedurę wprowadzania opłat za deszczówkę oraz ujednoliciły praktyki stosowane w tym zakresie przez przedsiębiorstwa, a także doprowadziłyby do powstania spójnej praktyki sądowej, tak sądów administracyjnych, jak i cywilnych.

#### LITERATURA

- [1] DZIUBEK J. Z Opłaty za ścieki opadowe i roztopowe jako nowy element taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków na przykładzie miasta Głogowa [w:] Interdyscyplinarne Zagadnienia w Inżynierii i Ochronie Środowiska 3, Wrocław 2013.
- [2] DZIUBEK J., RYBAK L. *Wprowadzenie opłat za ścieki opadowe i roztopowe na przykładzie miasta Głogowa*. [w:] Samorządowe usługi publiczne w Głogowie. Dziś i perspektywa na jutro. Pod.red. A. Jeżowskiego, Głogów 2013, 35-58.
- [3] GAZETA WROCLAWSKA, *Wrocław: Miasto wprowadza opłaty... za deszcz i śnieg*, 16.12.2011
- [4] RZECZPOSPOLITA, *Samorzady sięgają do kieszeni mieszkańców*, 02.11.2011
- [5] Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym usuwaniu ścieków. Dz.U.2001.123.858
- [6] II OSK 255/07
- [7] I A Ca 1644/04
- [8] II SA/Wr 929/11
- [9] II SA/Wr 812/12
- [10] II OSK 2239/12
- [11] II OSK 1451/13
- [12] IV SA/Wa 978/12
- [13] I SA/Bk 320/13
- [14] V GC 528/11
- [15] VI Ga 196/13
- [16] V GC 536/1
- [17] V GC 296/13
- [18] ZIEMSKI K.M., BUJNY J. *Opinia prawna*. Poznań 2013, niepublikowane
- [19] [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-390-2012/\\$file/7-020-390-2012.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-390-2012/$file/7-020-390-2012.pdf) dostęp 24.03.14.
- [20] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=7&Kol=D&Typ=UST> dostęp 24.03.14.

THE SEPARATION OF CHARGES FOR RAINFALL-SNOWMELT AND SANITATION SEWAGE,  
A CASE STUDY OF THE CITY GLOGOW

This article is a continuation and development of items published last year. Another year of the tariffs for wastewater runoff and snowmelt in Glogow was described. The positions of the courts (both administrative and civil), administrations (m. Al. OCCP) and the Association of Polish Cities on the issues of fees for rainwater were analysed. Also, a parliamentary proposal to amend the Act on collective water supply and collective sewage disposal was discussed and commented.