

22. 06. 2026

z dnia 2026 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

Na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143) Rada Miejska w Żelowie uchwała, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Wojewody Łódzkiego z dnia 5 czerwca 2026 r., znak: PNIK-I.0552.5.2026, wniesioną na uchwałę Nr V/57/2024 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za ciepło.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Żelowa.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Żelowie

Sylwester Drozdowski

RADCA PRAWNY

Anetta Nowak-Uss
Łd-P-252

INSPEKTOR

Łódź

SEKRETARZ MIASTA

mgr Julita Szmigielska

Załącznik do Uchwały Nr – projekt
Rady Miejskiej w Zelowie
z dnia

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący:
Wojewoda Łódzki
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź
reprezentowany przez:
r.pr. Magdalenę Lisowską-Janiszewską

Strona przeciwna:
Rada Miejska w Zelowie
ul. Żeromskiego 23
97-425 Zelów
NIP: 7692051648
REGON: 590648273

Sygn. akt PNIK-I.0552.5.2026
BRM.0711.24.2026

Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu strony przeciwnej, w odpowiedzi na skargę Wojewody Łódzkiego z dnia 5 czerwca 2026 r., znak: PNIK-I.0552.5.2026, na uchwałę Nr V/57/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za ciepło, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o:

1. oddalenie skargi w całości;
ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia powyższego wniosku:
2. stwierdzenie, że uchwała Nr V/57/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 9 września 2024 r. została wydana z naruszeniem prawa, bez stwierdzenia jej nieważności, z uwagi na art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

3. zasądzenie na rzecz Gminy Zelów kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne

Wojewoda Łódzki zaskarżył uchwałę Nr V/57/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za ciepło. Skarżący zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa polegające, po pierwsze, na przekroczeniu delegacji ustawowej i podjęciu uchwały bez podstawy prawnej, a po drugie, na ustaleniu stawek opłat w kwotach netto.

Strona przeciwna nie podziela stanowiska Wojewody.

Zaskarżona uchwała została podjęta w celu zapewnienia przejrzystych, jednolitych i weryfikowalnych zasad rozliczania lokalnej usługi komunalnej polegającej na zaopatrzeniu w ciepło. Usługa ta mieści się w zakresie zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, obejmujących między innymi zaopatrzenie w energię cieplną.

Rada Miejska działała na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, 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.

Istotą sprawy nie jest zatem to, czy Prawo energetyczne znajduje jakiegokolwiek zastosowanie do działalności w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Strona przeciwna nie kwestionuje, że standard kalkulacji taryfy powinien odpowiadać zasadom wynikającym z Prawa energetycznego i przepisów wykonawczych. Spór dotyczy natomiast tego, czy w realiach niniejszej sprawy przepisy Prawa energetycznego ustanawiały kompletny, wyłączny i konkurencyjny mechanizm ustalania stawek za ciepło, który eliminowałby zastosowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

W ocenie strony przeciwnej takiego mechanizmu w sprawie nie było.

Szczególne znaczenie ma przy tym okoliczność, że zaskarżona uchwała nie była aktem pierwotnie kalkulującym taryfę ani aktem samodzielnie, arbitralnie ustalającym wysokość opłat za ciepło przez Radę Miejską w oderwaniu od działalności przedsiębiorstwa energetycznego. Taryfa została obliczona,

przygotowana i ustalona przez Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie jako przedsiębiorstwo wykonujące lokalną usługę zaopatrzenia w ciepło. Uchwała Rady Miejskiej miała charakter zatwierdzający, akceptacyjny i porządkujący w ramach gospodarki komunalnej. Innymi słowy, Rada Miejska nie zastąpiła przedsiębiorstwa w techniczno-ekonomicznej kalkulacji taryfy, lecz zatwierdziła taryfę przygotowaną przez podmiot świadczący usługę komunalną.

Zarzut Wojewody, zgodnie z którym Rada Miejska ustaliła taryfę zamiast przedsiębiorstwa energetycznego, nie uwzględnia zatem rzeczywistego charakteru czynności. W sensie materialnym źródłem kalkulacji stawek była działalność i dokumentacja Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie, natomiast uchwała Rady Miejskiej stanowiła formę zatwierdzenia tych stawek w reżimie właściwym dla opłat za lokalną usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej.

II. Uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem po upływie roku nie ma podstaw do stwierdzenia jej nieważności

W pierwszej kolejności należy podnieść, że nawet gdyby Sąd uznał, iż zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, to w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do stwierdzenia jej nieważności. Zastosowanie znajduje bowiem art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 9 września 2024 r. Skarga Wojewody Łódzkiego została wniesiona pismem z dnia 5 czerwca 2026 r. Oznacza to, że w dacie wniesienia skargi upłynął już termin jednego roku od dnia podjęcia uchwały. Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie albo uchwała jest aktem prawa miejscowego. Żadna z tych przesłanek wyjątkowych nie zachodzi w niniejszej sprawie.

Nie doszło bowiem do uchybienia obowiązkowi przedłożenia uchwały organowi nadzoru. Sam Wojewoda wskazuje w uzasadnieniu skargi, że uchwała wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 września 2024 r., a więc w ustawowym terminie.

Zaskarżona uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego. Uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 273/09; z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt II SA/Wr 1415/01). Stanowisko to znajduje dodatkowe potwierdzenie w konstrukcji art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepis ten dopuszcza powierzenie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do ustalania

wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Gdyby kompetencja z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej miała z istoty rzeczy charakter prawotwórczy i służyła stanowieniu aktów prawa miejscowego, jej przekazanie organowi wykonawczemu w tak szerokim zakresie nie byłoby możliwe. Właśnie możliwość powierzenia tej kompetencji organowi wykonawczemu przemawia za tym, że akty podejmowane na tej podstawie mają przede wszystkim charakter aktów z zakresu gospodarki komunalnej, a nie aktów prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała nie ustanawiała norm powszechnie obowiązujących skierowanych do nieograniczonego kręgu adresatów. Nie regulowała abstrakcyjnego i generalnego obowiązku publicznoprawnego mieszkańców gminy. Nie nakładała daniny publicznej, opłaty publicznoprawnej ani obowiązku administracyjnego. Jej przedmiotem było zatwierdzenie stawek stosowanych w ramach konkretnej lokalnej usługi komunalnej świadczonej przez oznaczone przedsiębiorstwo komunalne w oznaczonym systemie zaopatrzenia w ciepło. Adresatami ekonomicznymi uchwały byli odbiorcy korzystający z tej konkretnej usługi, co do zasady na podstawie stosunków cywilnoprawnych związanych z dostawą ciepła.

Obowiązek zapłaty za dostarczone ciepło nie wynikał samodzielnie z uchwały jako aktu prawa powszechnie obowiązującego. Wynikał z faktu korzystania z usługi i ze stosunku prawnego łączącego odbiorcę z podmiotem świadczącym usługę. Uchwała pełniła funkcję zatwierdzającą i porządkującą wysokość stawek w ramach gospodarki komunalnej, nie zaś funkcję źródła powszechnie obowiązującego prawa miejscowego.

Bez znaczenia dla tej kwalifikacji pozostaje fakt opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Publikacja aktu w dzienniku urzędowym nie decyduje samodzielnie o jego charakterze prawnym. O tym, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego, rozstrzyga jego treść normatywna, zakres adresatów, podstawa prawna oraz charakter ustanawianych norm, a nie samo zamieszczenie aktu w dzienniku urzędowym. Błędna albo nadmiernie ostrożnościowa publikacja aktu nie może przekształcić aktu z zakresu gospodarki komunalnej w akt prawa miejscowego.

Skoro zaskarżona uchwała nie była aktem prawa miejscowego, została prawidłowo przedłożona Wojewodzie, a od jej podjęcia upłynął rok, to nie ma podstaw do stwierdzenia jej nieważności. W takim przypadku, gdyby Sąd mimo argumentacji strony przeciwnej dopatrył się naruszenia prawa, możliwe byłoby co najwyżej zastosowanie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa, bez stwierdzania jej nieważności.

Wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest zatem niezasadny już z tej przyczyny.

III. Uchwała zatwierdzała taryfę obliczoną i ustaloną przez przedsiębiorstwo, a nie zastępowała przedsiębiorstwa energetycznego

Zasadniczy zarzut skargi opiera się na twierdzeniu, że Rada Miejska w Zelowie przekroczyła delegację ustawową, ponieważ wysokość stawek opłat za ciepło powinna zostać ustalona przez przedsiębiorstwo energetyczne, a nie przez organ gminy. Zarzut ten pomija rzeczywistą funkcję zaskarżonej uchwały.

W realiach sprawy taryfa została przygotowana, skalkulowana i ustalona przez Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie jako podmiot wykonujący usługę zaopatrzenia w ciepło. To przedsiębiorstwo posiadało dane techniczne, kosztowe i eksploatacyjne pozwalające określić wysokość stawek, w tym koszty wytwarzania ciepła, koszty utrzymania źródła ciepła, parametry zamówionej mocy cieplnej, koszty paliwa, koszty pracy, koszty amortyzacji i inne koszty uzasadnione działalnością ciepłowniczej.

Rada Miejska nie dokonywała samodzielnej kalkulacji taryfy w miejsce przedsiębiorstwa. Rada Miejska nie przejęła technicznej ani ekonomicznej funkcji przedsiębiorstwa energetycznego. Uchwała stanowiła formę zatwierdzenia taryfy przygotowanej przez przedsiębiorstwo komunalne i była wyrazem wykonywania kompetencji z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, polegającej na postanowieniu o wysokości cen i opłat za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej.

Powyższe rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie.

Prawo energetyczne posługuje się pojęciem taryfy jako zbioru cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowanego przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzanego jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą. Skoro taryfa stanowiąca załącznik do uchwały została przygotowana przez Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie, to nie można przyjmować, że doszło do całkowitego pominięcia roli przedsiębiorstwa energetycznego.

Wojewoda utożsamia zatwierdzenie stawek przez Radę Miejską w ramach gospodarki komunalnej z samodzielnym opracowaniem taryfy przez organ stanowiący gminy. Takie utożsamienie jest nieuprawnione. Czym innym jest obliczenie i ustalenie taryfy w sensie techniczno-ekonomicznym przez przedsiębiorstwo wykonujące usługę, a czym innym zatwierdzenie albo zaakceptowanie tej taryfy przez organ stanowiący gminy w ramach publicznej kontroli nad opłatami za lokalną usługę komunalną.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego postanawiać o wysokości cen i opłat albo o sposobie ich ustalania. Przepis ten nie wymaga, aby rada gminy sama dokonywała wszystkich obliczeń ekonomicznych. Przeciwnie, w

praktyce gospodarki komunalnej naturalne jest, że kalkulacje kosztowe i projekt stawek przygotowuje podmiot świadczący usługę, natomiast organ stanowiący dokonuje ich zatwierdzenia albo akceptacji w formie uchwały.

Taki model działania nie narusza Prawa energetycznego. Przeciwnie, uwzględnia jego funkcję, ponieważ taryfa jest oparta na kalkulacji przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Jednocześnie model ten zachowuje funkcję ustawy o gospodarce komunalnej, ponieważ zapewnia publiczną transparentność i kontrolę nad wysokością opłat za usługę użyteczności publicznej wykonywaną w lokalnym systemie komunalnym.

IV. Prawo energetyczne nie wprowadzało w tej sprawie kompletnego i wyłącznego trybu zatwierdzania taryfy przez Prezesa URE

Nie można podzielić stanowiska Wojewody, zgodnie z którym samo objęcie działalności polegającej na zaopatrzeniu w ciepło zakresem regulacji Prawa energetycznego automatycznie i w każdym przypadku wyłącza zastosowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej ma charakter normy kompetencyjnej o znaczeniu subsydiarnym. Przepis ten znajduje zastosowanie do cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Kluczowe znaczenie ma więc ustalenie, czy w odniesieniu do konkretnej usługi, konkretnego podmiotu i konkretnego modelu jej wykonywania ustawodawca rzeczywiście ustanowił szczególny, kompletny i konkurencyjny mechanizm ustalania albo zatwierdzania cen i stawek opłat, który zastępuje kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Takiego skutku nie można wyprowadzać wyłącznie z ogólnego twierdzenia, że zaopatrzenie w ciepło podlega Prawu energetycznemu. Owszem, Prawo energetyczne określa zasady funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, w tym zasady kształtowania taryf, a przepisy wykonawcze określają szczegółowe zasady kalkulacji taryf i rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło. Nie oznacza to jednak, że w przypadku każdego lokalnego źródła ciepła ustawodawca ustanowił tryb zatwierdzania stawek przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który wyłączałby zastosowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Rozstrzygające znaczenie ma konstrukcja art. 47 ust. 1 Prawa energetycznego. Przepis ten odnosi obowiązek przedkładania taryf do zatwierdzenia Prezesowi URE do przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje. Tymczasem w okolicznościach sprawy bezsporne jest, że Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie prowadzi działalność w zakresie wytwarzania ciepła w źródłach o

łączonej mocy zainstalowanej cieplnej nieprzekraczającej 5 MW. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. e Prawa energetycznego prowadzenie takiej działalności nie wymaga uzyskania koncesji.

Wojewoda sam wskazuje w skardze, że działalność Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie nie wymaga koncesji z uwagi na moc źródła ciepła nieprzekraczającą 5 MW. Jednocześnie Wojewoda wywodzi wyłączenie kompetencji Rady Miejskiej z mechanizmu właściwego dla przedsiębiorstw posiadających koncesję, których taryfy podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Argumentacja ta jest wewnętrznym niespójna.

Skoro ustawodawca wyłączył obowiązek koncesyjny dla wytwarzania ciepła w źródłach o mocy nieprzekraczającej 5 MW, to nie można jednocześnie przyjmować, że w tej samej sprawie automatycznie znajduje zastosowanie pełny mechanizm zatwierdzania taryf przez Prezesa URE właściwy dla przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję.

Nie jest wystarczające powołanie art. 45 ust. 1 Prawa energetycznego. Przepis ten określa materialne standardy kalkulowania taryf, w szczególności wymóg pokrycia kosztów uzasadnionych i ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Nie przesądza on jednak samodzielnie, że w odniesieniu do niekoncesjonowanego lokalnego źródła ciepła organ stanowiący gminy zostaje pozbawiony kompetencji do zatwierdzenia wysokości opłat za usługę komunalną na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Należy zatem odróżnić dwie płaszczyzny, tj. obowiązek kalkulowania taryfy za ciepło według standardów wynikających z Prawa energetycznego i rozporządzenia taryfowego oraz kompetencję do zatwierdzenia wysokości opłat za lokalną usługę komunalną wykonywaną w ramach zadania własnego gminy, jeżeli przepisy szczególne nie ustanawiają kompletnego i wyłącznego trybu zatwierdzenia taryfy przez inny organ. Pierwsza z tych płaszczyzn została w sprawie zachowana, ponieważ taryfa była kalkulowana przez Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie jako przedsiębiorstwo wykonujące usługę. Druga płaszczyzna mieściła się natomiast w zakresie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, skoro w sprawie nie występował tryb zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE właściwy dla przedsiębiorstw koncesjonowanych.

Przyjęcie stanowiska Wojewody prowadziłoby do nieuzasadnionego rozszerzenia skutku wyłączającego wynikającego z klauzuli „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Klauzula ta nie może być interpretowana w ten sposób, że każde częściowe uregulowanie danej materii w przepisach szczególnych automatycznie eliminuje kompetencję rady gminy. Wyłączenie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wymaga wykazania, że przepis szczególny reguluje tę samą materię w sposób

kompletny, odmienny i wyłączny. W odniesieniu do niekoncesjonowanego lokalnego źródła ciepła o mocy nieprzekraczającej 5 MW skarga takiego mechanizmu nie wykazuje.

Nie można także pomijać funkcji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepis ten służy zapewnieniu publicznej kontroli nad opłatami za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Zaopatrzenie w ciepło należy do zadań własnych gminy, a w okolicznościach sprawy było wykonywane w lokalnym systemie ciepłowniczym przez spółkę komunalną. Udział organu stanowiącego gminy w zatwierdzeniu wysokości stawek służył transparentności, jednolitości rozliczeń oraz ochronie odbiorców przed arbitralnym kształtowaniem opłat przez podmiot świadczący usługę.

Z tych względów nie sposób uznać, że Rada Miejska w Zelowie działała bez podstawy prawnej. Podstawę taką stanowił art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Ewentualna ocena relacji tych przepisów do Prawa energetycznego może być przedmiotem sporu interpretacyjnego, jednak nie uzasadnia wniosku, że uchwała została podjęta przy oczywistym i kwalifikowanym braku kompetencji.

V. Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowił podstawę do zatwierdzenia stawek za lokalną usługę komunalną

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą należy do zadań własnych gminy. Wykonywanie tego zadania może następować w różnych formach organizacyjnoprawnych, w tym przez spółkę komunalną. Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie wykonuje usługę zaopatrzenia w ciepło w ramach lokalnego systemu gospodarki komunalnej. Fakt wykonywania zadania przez spółkę komunalną nie odbiera tej usłudze charakteru usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej. Gospodarka komunalna obejmuje bowiem wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wprost przewiduje kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do postanawiania o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Przepis ten obejmuje również sytuację, w której projekt stawek jest kalkulowany przez podmiot komunalny świadczący usługę, a następnie zatwierdzany przez organ stanowiący gminy.

Nie ma podstaw do przyjęcia, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej można stosować wyłącznie wtedy, gdy usługa jest wykonywana bezpośrednio przez urząd gminy albo jednostkę

budżetową. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z istotą gospodarki komunalnej, która dopuszcza wykonywanie zadań własnych także przez samorządowe osoby prawne oraz spółki komunalne.

Zaskarżona uchwała mieściła się w tym modelu. Rada Miejska zatwierdziła stawki dotyczące usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, wykonywanej w lokalnym systemie przez spółkę komunalną. Nie była to ingerencja w ogólny rynek ciepła ani próba stanowienia powszechnie obowiązującego prawa energetycznego. Była to czynność z zakresu organizacji i nadzoru nad lokalną usługą komunalną, mająca podstawę w ustawie o gospodarce komunalnej.

VI. Zarzut dotyczący stawek netto

Nie zasługuje na uwzględnienie również zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług.

Wojewoda przyjmuje, że wskazanie stawek netto oznacza nieustalenie ceny, którą odbiorca powinien zapłacić. Stanowisko to pomija specyfikę taryf ciepłowniczych, przepisy Prawa energetycznego oraz praktykę taryfową stosowaną w sektorze ciepłowniczym. Art. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług stanowi, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do informowania o cenach uregulowanego na podstawie odrębnych ustaw. W niniejszej sprawie nie chodziło o zwykłe uwidacznianie cen w sprzedaży detalicznej, lecz o określenie stawek w taryfie dla ciepła, tj. w materii uregulowanej odrębnie przepisami Prawa energetycznego oraz rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło.

Nadto, w praktyce taryfowej ceny i stawki opłat za ciepło są standardowo określone jako wartości netto, z jednoczesnym wskazaniem, że podatek od towarów i usług nalicza się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Taki sposób prezentacji stawek jest powszechnie stosowany również w taryfach zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Nie sposób zatem przyjąć, że konstrukcja „stawka netto plus VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami” jest sama przez się sprzeczna z prawem albo narusza interes odbiorców ciepła.

Należy również podkreślić, że zaskarżona uchwała zawierała jednoznaczne zastrzeżenie, że ustalone w taryfie stawki opłat nie zawierają podatku od towarów i usług, a podatek VAT nalicza się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Odbiorca nie był zatem wprowadzany w błąd co do tego, czy podatek będzie doliczany. Przeciwnie, uchwała wprost wskazywała mechanizm jego doliczenia.

Podatek VAT nie jest elementem swobodnie ustalonym przez Radę Miejską ani przez przedsiębiorstwo energetyczne. Wynika on z powszechnie obowiązujących przepisów prawa podatkowego. Nie można więc uznać, że wskazanie wartości netto i odesłanie do obowiązujących przepisów VAT pozostawiało odbiorcę w niepewności co do wysokości świadczenia. Ostateczna należność brutto wynikała z zastosowania właściwej stawki podatku do wartości netto.

Dodatkowo, wskazanie stawek jako wartości netto jest uzasadnione funkcjonalnie. W przypadku zmiany stawki podatku VAT w okresie obowiązywania taryfy zachowanie wartości netto pozwala utrzymać ekonomiczną treść taryfy i jednocześnie dostosować kwotę brutto do aktualnych przepisów podatkowych. Odmienne założenie prowadziłoby do konieczności każdorazowej zmiany aktu określającego stawki w razie zmiany przepisów podatkowych albo do nieuzasadnionego przerzucenia skutków zmiany podatku na przedsiębiorstwo komunalne.

Nie jest trafne odwoływanie się przez Wojewodę do orzecznictwa dotyczącego górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Jest to odmienny rodzaj opłat, oparty na innej regulacji ustawowej i innym modelu stosunków prawnych. W tamtym obszarze rada gminy określa górne stawki opłat dla przedsiębiorców świadczących usługi na rynku lokalnym. W niniejszej sprawie chodzi natomiast o taryfę dla ciepła, której konstrukcja, jednostki rozliczeniowe i sposób kalkulacji są właściwe dla systemu taryf ciepłowniczych.

Zarzut dotyczący stawek netto nie może zatem uzasadniać stwierdzenia nieważności uchwały.

VII. Brak istotnego naruszenia prawa

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że podstawą stwierdzenia nieważności może być wyłącznie istotne naruszenie prawa. Taki charakter mają w szczególności naruszenia polegające na oczywistym braku kompetencji, rażącym naruszeniu prawa materialnego albo naruszeniu procedury w sposób mogący mieć wpływ na treść aktu.

W niniejszej sprawie nie występuje oczywisty brak kompetencji.

Rada Miejska działała na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a więc na podstawie przepisu ustawowego wprost odnoszącego się do cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Zaopatrzenie w ciepło jest zadaniem własnym gminy. Taryfa została przygotowana i skalkulowana przez przedsiębiorstwo komunalne świadczące usługę. Działalność ta dotyczyła lokalnego źródła ciepła o mocy nieprzekraczającej 5 MW, niewymagającego

koncesji, a więc niewchodzącego w klasyczny model zatwierdzania taryfy przez Prezesa URE przewidziany dla przedsiębiorstw koncesjonowanych.

W takiej sytuacji ewentualne wątpliwości dotyczące relacji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej do przepisów Prawa energetycznego mają charakter interpretacyjny. Nie można ich utożsamiać z oczywistym, kwalifikowanym i istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały po upływie okresu jej stosowania.

Nie można także pomijać skutków ewentualnego stwierdzenia nieważności uchwały. Uchwała miała charakter czasowy. Stawki miały obowiązywać przez okres 12 miesięcy od dnia 1 października 2024 r. Okres ten już upłynął, a rozliczenia za dostarczone ciepło zostały dokonane. Stwierdzenie nieważności aktu z mocą wsteczną mogłoby wywołać nieproporcjonalne skutki dla stabilności rozliczeń cywilnoprawnych i finansowych, mimo że dostawy ciepła były rzeczywiście realizowane, a odbiorcy faktycznie korzystali z usługi.

Okoliczność ta przemawia co najmniej za ostrożnością przy wyborze rodzaju rozstrzygnięcia. Jeżeli Sąd uznałby, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa, właściwym rozstrzygnięciem byłoby stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś stwierdzenie nieważności.

VIII. Wniosek końcowy

Zaskarżona uchwała została podjęta w ramach wykonywania zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą. Uchwała nie była aktem prawa miejscowego, lecz aktem z zakresu gospodarki komunalnej, podjętym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Jej przedmiotem było zatwierdzenie taryfy obliczonej i ustalonej przez Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. w Zelowie jako przedsiębiorstwo świadczące lokalną usługę zaopatrzenia w ciepło.

Przepisy Prawa energetycznego wyznaczają materialne standardy kalkulowania taryf dla ciepła, jednak w odniesieniu do niekoncesjonowanego lokalnego źródła ciepła o mocy nieprzekraczającej 5 MW nie ustanawiają kompletnego, konkurencyjnego i wyłącznego trybu zatwierdzania stawek przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który eliminowałby zastosowanie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Nie jest także zasadny zarzut dotyczący określenia stawek netto. Taki sposób prezentacji stawek odpowiada specyfice taryf ciepłowniczych, jest stosowany w praktyce taryfowej i nie narusza interesów

odbiorców, skoro uchwała jednoznacznie wskazywała, że podatek VAT nalicza się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Niezależnie od powyższego, zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, została terminowo przedłożona Wojewodzie, a od dnia jej podjęcia upłynął rok. Tym samym, nawet w razie przyjęcia przez Sąd odmiennej oceny co do zgodności uchwały z prawem, brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności. W takim przypadku możliwe byłoby co najwyżej stwierdzenie wydania uchwały z naruszeniem prawa na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. odpis odpowiedzi na skargę;
2. akta merytoryczne.

PRZEWODNICZĄCY RADY
MIEJSKIEJ
Sylwester Drozdowski

Uzasadnienie

W dniu 5 czerwca 2026 r. Wojewoda Łódzki wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Nr V/57/2024 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za ciepło.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę właściwemu sądowi administracyjnemu w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

W związku z powyższym konieczne jest formalne przekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

PRZEWODNICZĄCY RADY
MIEJSKIEJ
Sylwester Drozdowski

INSPEKTOR

Łódź
Rajonowy Inspektor