

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.168.2016.AHor**

**z dnia 7 czerwca 2016 r.**

#### **Rada Miejska w Witnicy**

Działając na podstawie 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 j.t. ) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXX/174/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 5 maja 2016 r. w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 5 maja 2016 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXX/174/2016 w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 13 maja 2016 r.

Pismem z dnia 19 maja 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały. W tym samym dniu organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Witnica o udzielenie wyjaśnień oraz przesłanie dokumentacji niezbędnej do oceny zgodności z prawem Uchwały Nr XXX/174/2016. W piśmie z dnia 27 maja 2016 r. Burmistrz udzielił wyjaśnień oraz przesłał dokumentację niezbędną do dokonania oceny zgodności z prawem ww. uchwały.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały oraz otrzymanych dokumentów organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Witnicy podejmując uchwałę istotnie naruszyła prawo, tj. art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. Nr 139 ze zm.), zwanej w dalszej części ustawą.

W § 1 uchwały rada postanowiła, że: "Zatwierdza się taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę dostarczaną z miejskiej sieci wodociągowej dla poszczególnych grup odbiorców usług za 1 m<sup>3</sup> : 1) Grupa 1 - odbiorcy stanowiący gospodarstwa domowe - 4,20 zł + VAT; 2) Grupa 2 - odbiorcy pozostali - 4,23 zł + VAT." W § 2 postanowiła, że :;, "Zatwierdza się taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej dla poszczególnych grup odbiorców usług za 1 m<sup>3</sup> : 1) Grupa 1 - odbiorcy stanowiący gospodarstwa domowe -12,51 zł + VAT; 2) Grupa 2 - odbiorcy pozostali - 8,49 zł + VAT; 3) Grupa 3 - odbiorcy przemysłowi - 8,86 zł + VAT." Następnie w § 3 rada postanowiła, że: "Taryfy, których mowa w § 1 i § 2 mają zastosowanie do zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków realizowanych na terenie Gminy Witnica przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o.". Stosownie do § 4 taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków obowiązują od 1 czerwca 2016 roku do 31 maja 2017 roku. Natomiast w § 6 rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Z uzasadnienia badanej uchwały oraz przesłanej przez Burmistrza dokumentacji wynika, że Miejskie Zakłady Komunalne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Witnicy złożyła w dniu 22 marca 2016r. Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, zachowując 70 dniowy termin przed planowanym wejściem taryf w życie.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy „Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług”. Przepis ten stanowi bezpośrednią podstawę dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf.

Definicję taryfy zawiera przepis art. 2 pkt 12 ustawy, stanowiący, że taryfą jest zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania. Elementy obligatoryjne taryf określone zostały natomiast w § 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886) – dalej jako rozporządzenie. Zgodnie z treścią ust. 1 i 2 § 4 ww. rozporządzenia w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków określa się: 1. rodzaje prowadzonej działalności; 2. rodzaj i strukturę taryfy; 3. taryfowe grupy odbiorców usług; 4. rodzaje i wysokość cen i stawek opłat; 5. warunki rozliczeń z uwzględnieniem wyposażenia nieruchomości w przyrządy i urządzenia pomiarowe; 6. warunki stosowania cen i stawek opłat, w których w szczególności określa się zakres świadczonych usług dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców i standardy jakościowe obsługi odbiorców usług.

Podjęta przez Radę Miejską w Witnicy uchwała zawiera jedynie wysokość cen za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, nie zawiera natomiast pozostałych elementów określonych w § 4 rozporządzenia. Natomiast z przesłanego na żądanie organu nadzoru kopii wniosku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o. o zatwierdzenie taryf z dnia 22 marca 2016 r. wynika, że wniosek zawierał wymagane elementy. Ponadto w uchwale zostały podane stawki opłat netto, natomiast we wniosku przedsiębiorstwo wskazało stawki netto i brutto. Z przywołanego wyżej art. 24 ust. 1 ustawy wynika wprost, że stawki opłat powinny być określone w kwocie brutto, skoro taryfy mogą zostać zmienione w trakcie ich obowiązywania w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług. Podkreślić należy, że obowiązkiem rady gminy jest podjęcie uchwały o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Oznacza to, że rada zobowiązana jest traktować załączoną do wniosku taryfę jako jeden dokument i albo ją w całości zatwierdzić albo w całości odmówić jej zatwierdzenia, nie może natomiast w sposób nieuprawniony dokonać wyboru jedynie niewielkiego jej fragmentu (zob. wyrok WSA w Gliwicach, II SA/GI 870/08). Podobnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu postanowienia z dnia 23 października 2009 r. w sprawie o sygn. II SA/Op 185/09, w którym stwierdził, że "z przepisów art. 24 ustawy wynika, że rada gminy nie jest uprawniona do samodzielnej zmiany taryf. Ewentualna zmiana taryf może nastąpić bowiem wyłącznie zgodnie z procedurą określoną w ww. przepisie. Taryfa stanowi zatem wykaz publicznie ogłoszonych cen i stawek za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania. Zatwierdzenie taryfy odbywa się wyłącznie na wniosek przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, a podjęta uchwała rady gminy w tym przedmiocie jest postacią wyrażenia stanowiska przez organ kolegialny jakim jest rada gminy. Czynność rady gminy może polegać na akceptacji bądź na odmowie akceptacji przedłożonej taryfy".

Ponieważ Rada Miejska w Witnicy w uchwale Nr XXX/174/2016 w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i za zbiorowe odprowadzenie ścieków faktycznie nie zatwierdziła projektu taryf przedłożonego przez Miejskie Zakłady Komunalne Sp. z o.o. w Witnicy, należało stwierdzić nieważność w/w uchwały w całości.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny badanej uchwały. Wskazać bowiem należy, że uchwała w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków dotyczy wyłącznie stosunków między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a właściwym organem gminy, co powoduje, iż nie można uznać jej za akt o charakterze generalnym. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2007 r., II OSK 256/07, „Stosunki odbiorców usług komunalnych z ww. przedsiębiorstwami, z uwagi na umowne ich uregulowanie, mają charakter cywilnoprawny. Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Stanowisko to podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 764/12, uznał, że uchwała zatwierdzająca taryfy nie stanowi aktu prawa miejscowego. Skoro uchwała w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nie ma cech aktu normatywnego, pozwalających uznać ją za akt prawa miejscowego, to jej publikacja w wojewódzkim dzienniku

urzędowym jest niedopuszczalna. Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. z 2016 r. Nr 296) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się jedynie takie uchwały rady gminy, które stanowią akty prawa miejscowego lub inne akty prawne jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Jak wskazano wyżej kwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, obowiązek jej ogłoszenia nie wynika również z przepisu szczególnego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na nieprawidłową w jego ocenie weryfikację wniosku o zatwierdzenie taryf przez Burmistrza i samą Radę Miejską. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. II SA/Wr 592/13, „Rozporządzenie wydane na podstawie ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uszczegóławia zawarte w niej zasady opracowywania taryf, normując kwestie istotne z punktu widzenia ich weryfikacji, (dlatego) nie można odmówić wójtowi uprawnienia do badania taryf pod kątem zgodności z przepisami tego aktu. Wykładnia celowościowa i systemowa wskazuje, że użycie przez ustawodawcę w art. 24 ust. 4 słowa "ustawy" nie zawęży granic kontroli organu wykonawczego. Nie jest uzasadniony pogląd że organy gminy są uprawnione tylko i wyłącznie do sprawdzenia samych taryf - zestawienia cen i stawek opłat - jako elementu wniosku taryfowego, a nie całego wniosku taryfowego”. Należy również podzielić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1203/13, że „Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Zasady sporządzania taryf są określone przede wszystkim w art. 20 powołanej ustawy. Z przepisu tego wynika, że podstawą określenia taryfy są niezbędne przychody po dokonaniu ich alokacji na poszczególne grupy odbiorców usług. Z kolei zasady ustalania niezbędnych przychodów są określone w art. 20 ust. 4 powołanej ustawy. Sporządzenie taryfy z naruszeniem tych zasad oznacza sporządzenie jej niezgodnie z przepisami. Rada gminy jest więc uprawniona, wręcz zobowiązana, do oceny czy przedstawione jej do zatwierdzenia taryfy są zgodne z prawem, w tym w zakresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Rolą rady gminy nie jest jedynie zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia taryfy zgodnie z wnioskiem organu wykonawczego gminy. Jest zatem zobowiązana do kontrolowania czynności wykonanych przez organ wykonawczy gminy, o których mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Odmienna wykładnia, zwłaszcza w takich sprawach, jak rozpoznawana, gdzie przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, sprowadziła by kompetencje rady gminy do nic nieznaczącej czynności. Zaznaczyć też należy, że za przyznaniem radzie gminy realnych kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zatwierdzenia taryfy opowiedział się NSA w uzasadnieniu uchwały z 11 kwietnia 2005 r., sygnatura akt II OPS 1/05. Dokonując wykładni art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stwierdził, że kontrola proponowanych w taryfie stawek odbywa się dwuetapowo. W pierwszej kolejności organ wykonawczy gminy sprawdza, czy przedstawione do zatwierdzenia taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje przyjęte przez przedsiębiorstwo koszty pod względem celowości ich ponoszenia. Końcowym etapem postępowania jest zatwierdzenie taryfy przez radę gminy, co oznacza, że rada gminy w sposób ostateczny rozstrzyga o prawidłowości opracowanej przez przedsiębiorstwo taryfy”.

Wątpliwości organu nadzoru budzi brak dołączenia do wniosku taryfowego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych przedsiębiorcy wodno-kanalizacyjnego spółki Miejskie Zakłady Komunalne oraz weryfikacja Burmistrza, że przedsiębiorca ten nie musi mieć opracowanego planu. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, zwany dalej "planem". Plan określa w szczególności: 1) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 2) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach; 3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków; 4) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach; 5) sposoby finansowania planowanych inwestycji. Zgodnie z ust. 7 tego artykułu „Obowiązek opracowania planu nie dotyczy

przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych”. Jak wynika z § 19 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 2 rozporządzenia, do wniosku o zatwierdzenie taryf dołącza się min. uzasadnienie wniosku, do którego dołącza się wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (z zastrzeżeniem art. 21 ust. 7 ustawy).

Natomiast z informacji zamieszczonych na oficjalnej stronie Urzędu Miejskiego w Witnicy w artykule pt. „MZK już kładzie wodociąg do Białczyka” wynika, że spółka MZK buduje urządzenia wodociągowe. W związku z tym organy gminy winny dokładnie zbadać czy po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego istniał obowiązek sporządzenia przedmiotowego planu i dołączenia go do wniosku taryfowego.

Wniosek taryfowy powinien zostać również zweryfikowany pod kątem poprawności i czasu pochodzenia danych na podstawie, których zostały skalkulowane stawki i ceny w taryfach. Przepisy rozporządzenia taryfowego stanowią o konieczności planowania taryf z uwzględnieniem danych obejmujących rok obrotowy poprzedzający rok, w którym wprowadzona jest taryfa (m.in. § 7, § 15 ust. 3 rozporządzenia). Przede wszystkim jednak, rozporządzenie - określając w załączniku wzór wniosku taryfowego - nakazuje uwzględnienie przychodów osiągniętych w roku obrotowym poprzedzającym wprowadzenie nowych taryf. Zgodnie z legalną definicją pojęcia „rok obrotowy poprzedzający wprowadzenie nowych taryf, sformułowaną w § 2 pkt 7 rozporządzenia taryfowego, pod pojęciem tym rozumie się „12 kolejnych pełnych miesięcy poprzedzających nie więcej niż o 2 miesiące dzień złożenia wniosku”. W przypadku przedmiotowych taryf powinien być to okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., bowiem wniosek taryfowy został złożony dnia 22 marca 2016 r. W związku z tym to w oparciu o dane za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. powinien być weryfikowany wniosek o zatwierdzenie taryf.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**