

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.277.2017.ASzc

z dnia 4 stycznia 2018 r.

Rada Miejska w Czerwieńsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2017.1875 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 0007.231.2017 Rady Miejskiej w Czerwieńsku z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie zatwierdzenia taryf i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w Gminie Czerwieńsk.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2017 r. Rada Miejska w Czerwieńsku podjęła uchwałę Nr 0007.231.2017 w sprawie zatwierdzenia taryf i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w Gminie Czerwieńsk.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 grudnia 2017 r.

Ponieważ pismem z 30 listopada 2017 r., znak BRM.0711.32.2017, Burmistrz Czerwieńska przesłał tylko uchwałę wraz z uzasadnieniem, organ nadzoru wniósł o przesłanie wniosku POMAK Sp. z o.o. w Czerwieńsku w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Czerwieńsk wraz z dokumentami, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz dokumentu potwierdzającego sprawdzenie taryf przez Burmistrza Czerwieńska (por. pismo z 6 grudnia 2017 r., znak NK-I.4130.11.36.2017.ASzc). Powyższe dokumenty przesłane zostały pismem z 8 grudnia 2017 r., znak BRM.0711.33.2017.

W toku badania zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził rozbieżności pomiędzy jej zapisami, odnoszącymi się do wysokości opłat abonamentowych w zakresie usług zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków a wysokością tych opłat, wskazaną w Tabeli A „Porównanie cen i stawek opłat taryfy obowiązującej w dniu złożenia wniosku z cenami i stawkami opłat nowej taryfy dotyczącej zaopatrzenia w wodę” oraz Tabeli B „Porównanie cen i stawek opłat taryfy obowiązującej w dniu złożenia wniosku z cenami i stawkami opłat nowej taryfy dotyczącej odprowadzenia ścieków”. W powyższych tabelach wskazano opłatę abonamentową w tej samej wysokości (tj. 4 zł) dla 1 i 2 grupy taryfowej, zarówno z tytułu zaopatrzenia w wodę, jak i odprowadzania ścieków. Należy wskazać, że innych grup taryfowych we wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (dalej wniosek) nie określono. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 3 lit. d oraz § 1 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, dla 2 grupy taryfowej wprowadzono opłatę abonamentową w wysokości 10 zł. Jednocześnie z uzasadnienia wniosku (por. pkt 3 Rodzaje i wysokość cen i stawek opłat) wynika, że do stawki opłaty abonamentowej należy doliczyć podatek VAT, podczas gdy w uchwale wskazano ww. kwoty jako kwoty brutto. Również zgodnie z uchwałą, taryfy określone w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 stanowią kwoty brutto, podczas gdy zgodnie z pkt 3 uzasadnienia wniosku do kwot tych powinien zostać doliczony VAT. Niezależnie od powyższego w przedmiotowej uchwale (tj. w § 1 ust. 1 pkt 3 lit. b, lit. c oraz lit. e) przewidziano dodatkowe opłaty abonamentowe, które nie zostały przewidziane we wniosku. Powyższe dotyczy opłaty abonamentowej za odczyt wodomierza dodatkowego (podlicznika) dla 1 i 2 grupy taryfowej oraz opłaty abonamentowej za odczyt wodomierza sprzężonego.

Należy nadmienić, że Burmistrz Czerwieńska dokonał analizy i oceny przedłożonych taryf, wskazując stawki abonamentowe na poziomie wskazanym w ww. tabelach.

W związku z przeprowadzoną analizą dokumentów zebranych w sprawie, pismem z 22 grudnia 2017 r., znak NK-I.4131.277.2017.ASzc, zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, a Rada Miejska w Czerwieńsku została wezwana do wyjaśnienia rozbieżności występujących pomiędzy zapisami badanej uchwały a wnioskiem o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jak również o przedłożenie dokumentów mających związek ze sprawą, które nie zostały wcześniej przesłane do organu nadzoru.

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 29 grudnia 2017 r. wyjaśniono, że w uzasadnieniu do wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zawarty został błędny zapis, dotyczący doliczania podatku VAT do określonych stawek, gdyż uchwalone taryfy i opłaty zawierają już stawkę podatku VAT i określone są w wartościach brutto. Zapis ten stanowi oczywistą pomyłkę i błąd pisarski, nie ma wpływu na wysokość uchwalonej taryfy. W przedmiotowej uchwale zostały ponadto zapisane dodatkowe opłaty abonamentowe, które nie są ujęte we wniosku taryfowym. Powyższe opłaty dotyczą cen za odczyt wodomierza dodatkowego (podlicznika) oraz wodomierza sprzężonego. Nie zostały one ujęte we wniosku taryfowym, a są to dodatkowe opłaty za świadczone przez spółkę usługi, związane z eksploatacją sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Wynikają one wprost z zarządzenia nr 01/2011 Prezesa Zarządu POMAK Sp. z o.o. w Czerwieńsku z dnia 1 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia cennika usług i pracy sprzętu POMAK. Obie pozycje zapisane są w cenniku usług zewnętrznych spółki (poz. 1 i 2), a dotyczą opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Aby jednak opłaty wynikające z ww. zarządzenia mogły funkcjonować w lokalnych warunkach prawnych postanowiono je usankcjonować uchwałą Rady Miejskiej. Dodatkowe opłaty abonamentowe stanowią pozataryfowe zobowiązania nie mające swego odzwierciedlenia w kształtowaniu i wyliczaniu taryf. Wprowadzono je w życie z pomocą narzędzia, jakim jest uchwała Rady Miejskiej w Czerwieńsku.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały należy stwierdzić, że narusza ona istotnie art. 24 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz.U.2017.328 ze zm., dalej u.z.z.w.z.o.ś.).

Procedura zatwierdzania taryf została uregulowana przez ustawodawcę w art. 24 u.z.z.w.z.o.ś. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług. Zgodnie z ust. 2 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie. Z kolei w ust. 4 wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia. Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami (ust. 5). Zdaniem organu nadzoru wykładnia przepisu art. 24 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. prowadzi do wniosku, że rada gminy w zakresie taryf może podjąć uchwałę o zatwierdzeniu taryf albo uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Powyższe zdaniem organu nadzoru oznacza, że rada gminy, podejmując uchwałę o zatwierdzeniu taryf, nie ma prawa ich w żadnym zakresie modyfikować. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 1151/16, LEX nr 2083056.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru badana uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 24 ust. 1 i 5 u.z.z.w.z.o.ś. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały. Rada Miejska w Czerwieńsku, wbrew dyspozycji normy prawnej zawartej w ww. przepisie nie dokonała bowiem zatwierdzenia taryf zgodnie z wnioskiem przedstawionym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Analiza dokumentów znajdujących się w aktach sprawy prowadzi do wniosku, że istnieją rozbieżności pomiędzy zapisami badanej uchwały w zakresie wysokości taryf z tytułu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz wysokości opłat abonamentowych a wnioskiem o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, przedłożonym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Powyższe potwierdziła Gmina w piśmie z 29 grudnia 2017 r.

Organem, który bada legalność taryf i zasadność poszczególnych wydatków w oparciu, o które został sporządzony przedstawiony cennik usług, jest Burmistrz Czerwieńska - jako organ wykonawczy gminy. W niniejszej sprawie Burmistrz Czerwieńska dokonał analizy i oceny przedłożonych taryf, wskazując stawki abonamentowe na poziomie wskazanym we wniosku. Tymczasem Rada Miejska zatwierdzając taryfy dokonała merytorycznej, a więc niedozwolonej prawem ingerencji w treść taryf. W konsekwencji rada gminy przekroczyła kompetencje wynikające z art. 24 ust. 1 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jako że przepisy te upoważniają radę gminy jedynie do zatwierdzenia lub do odmowy zatwierdzenia taryfy przedłożonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie pozwalają natomiast na merytoryczną zmianę w zakresie wysokości stawek.

Ponadto wskazane jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały przepisy, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 24 ust. 1 i 5 u.z.z.w.z.o.ś. nie mogły stanowić podstawy prawnej dla podjęcia zaskarżonej uchwały w zakresie żadnych dodatkowych opłat. Art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organy gminy do "stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy" i samodzielnie nie stanowi delegacji do stanowienia prawa. Z kolei art. 24 ust. 1 i 5 u.z.z.w.z.o.ś. nie stanowi upoważnienia dla rady gminy do nałożenia opłat nieujętych we wniosku taryfowym, a dotyczących usług świadczonych przez spółkę i związanych z eksploatacją sieci wodociągowych i kanalizacyjnych ani dodatkowej opłaty abonamentowej stanowiącej pozataryfowe zobowiązanie. Takie działanie wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy i stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest jednolite stanowisko, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym także opłat, jest dopuszczalne tylko w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Zdaniem organu nadzoru wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia prawa przesądzają o tym, że Rada Miejska w Czerwieńsku nie dokonała zatwierdzenia taryf zgodnie z wnioskiem o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co narusza dyspozycję normy prawnej, zawartej w przepisie art. 24 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. Powyższe naruszenie skutkuje koniecznością stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały w całości.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Wojewoda Lubuski

Władysław Dajczak