

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.337.2016.AHor**

**z dnia 14 grudnia 2016 r.**

**Rada Miejska w Witnicy**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXXVII/225/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 11 listopada 2016 r. w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 11 listopada 2016 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXXVII/225/2016 w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2016 r.

Pismem z dnia 7 grudnia 2016 r. Wojewoda Lubuski wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały. Wcześniej w dniu 30 listopada br. organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Witnica o udzielenie wyjaśnień oraz przesłanie dokumentacji niezbędnej do oceny jej zgodności z prawem. W piśmie z 5 grudnia 2016 r. Burmistrz udzielił żądanych wyjaśnień oraz przesłał zawnioskowaną dokumentację, w tym protokół z XXXVII sesji Rady Miejskiej w Witnicy. Do organu nadzoru wpłynęło również pismo Prezesa Zarządu Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. w Witnicy z dnia 10 listopada 2016 r. adresowane do Pani Agnieszki Pundyk Przewodniczącej Rady Miejskiej w Witnicy wraz z załącznikiem – wnioskiem w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Witnica od dnia 08.12.2016 r. do dnia 07.12.2017 r. (opatrzonym datą 29.09.2016 r.).

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Witnicy podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo, tj. art. 24 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 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 wskazała, że: Zatwierdza się taryfy dla Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. w Witnicy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Witnica stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Stosownie do § 2 taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków obowiązują od 8 grudnia 2016 r. do 7 grudnia 2017 roku.

Zgodnie z art. 24 ustawy: Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (ust. 1); Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie (ust. 2); Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan (ust. 3); 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 (ust. 4); 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).

Taryfę cen i opłat określa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na jeden rok (art. 20 ust. 1), lecz wymaga ona zatwierdzenia w drodze uchwały rady gminy (art. 24 ust. 1 ustawy). Kompetencje do określania taryf i opłat posiada więc przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, natomiast uprawnienia do ich zatwierdzania posiada rada gminy, która wydając w tym przedmiocie uchwałę realizuje władztwo nad działalnością przedsiębiorstwa. Procedura zatwierdzania taryf obejmuje określone ustawowo etapy postępowania: 1) opracowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne projektu taryf i przedłożenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosku o ich zatwierdzenie, 2) dokonanie sprawdzenia przez organ wykonawczy gminy zaproponowanych taryf - stosownie do art. 24 ust. 4 ww. ustawy, 3) zatwierdzenie taryf przez radę gminy - art. 24 ust. 5 ww. ustawy, 4) ogłoszenie taryf. Kontrola proponowanych w taryfie stawek odbywa się dwuetapowo. W pierwszym etapie organ wykonawczy gminy sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, pod względem celowości ich ponoszenia. Innymi słowy, organ wykonawczy gminy dokonuje wstępnej analizy wniosku badając legalność taryf oraz zasadność poniesionych przez przedsiębiorcę wydatków w oparciu, o które został sporządzony cennik usług. Następnie taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, co oznacza, że rada gminy rozstrzyga o prawidłowości przedłożonej przez przedsiębiorstwo taryfy (art. 24 ust. 1 ustawy). Sprawa taryfy może być zatem rozstrzygnięta przez jej zatwierdzenie w sytuacji, gdy taryfa odpowiadać będzie prawem określonym wymaganiom. Czynność zatwierdzenia oznaczać będzie akceptację obowiązywania cen i opłat w ustalonej w taryfie wysokości. W przeciwnym przypadku rada gminy jest władna podjąć uchwałę o odmowie jej zatwierdzenia taryf (tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 maja 2016 r., II GSK 1151/16).

Z dokumentacji zgromadzonej przez organ nadzoru wynika, że Miejskie Zakłady Komunalne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Witnicy złożyła w dniu 29 września 2016 r. Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków. Pismem z dnia 2 listopada 2016 r. Burmistrz Miasta i Gminy Witnica dokonał weryfikacji złożonego wniosku i stwierdził, że spełnia on wymogi wynikające z zapisów art. 24 ust. 4 ustawy oraz 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).

Z protokołu z XXXVII sesji Rady Miejskiej w Witnicy wynika, że w dniu 8 listopada 2016 r. Rada głosowała nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków – uchwała ta nie została podjęta. Następnie Rada głosowała nad uchwałą w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków – uchwała ta została podjęta większością 9 głosów „za”.

Następnie Prezes Zarządu Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. w Witnicy pismem z dnia 10 listopada 2016 r. adresowanym do Pani Agnieszki Pundyk Przewodniczącej Rady Miejskiej wskazał, że przedkłada korektę wniosku w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na okres od dnia 08.12.2016 r. do dnia 07.12.2017 r. Wyjaśnił, że zgodnie z sugestiami Rady Miejskiej zostały wprowadzone zmiany w zakresie ilości sprzedaży wody i ścieków. Załącznikiem do tego pisma był wniosek w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Witnica od dnia 08.12.2016 r. do dnia 07.12.2017 r. (opatrzonej jednak datą 29.09.2016 r.). Wniosek ten różnił się od pierwotnego wniosku złożonego Burmistrzowi w dniu 29 września br. Zostały w nim poprawione błędy rachunkowe oraz wprowadzono zmiany w zakresie ilości sprzedaży wody i ścieków, co spowodowało także zmianę struktury alokacji kosztów, co skutkowało zmianą wysokości cen taryfowych. Cena za 1 m<sup>3</sup> wody w 1 i 2 grupie odbiorców usług spadła 0,05 zł za 1 m<sup>3</sup>, natomiast cena

za 1 m<sup>3</sup> odprowadzania ścieków w 1. i 3. grupie odbiorców spadła o 0,07 zł, a w 2 grupie odbiorców usług o 0,06 zł.

W związku z powyższym, wniosku Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. przedłożonego w dniu 10 listopada 2016 r. (choć opatrzonego datą 29.09.2016 r.) nie sposób uznać za „korektę wniosku”. W ocenie organu nadzoru był to nowy wniosek taryfowy i powinien przejść całą procedurę opisaną wyżej. Zatwierdzona przez Radę Miejską kwestionowaną uchwałą taryfa była faktycznie inna niż ta przedstawiona Burmistrzowi do weryfikacji w dniu 29 września 2016 r. Pozytywnie został zweryfikowany inny wniosek taryfowy (zawierająca inne ustalenia ekonomiczne i inne ceny), niż taryfa finalnie przyjęta przez Radę Miejską. Taryfa, która została zatwierdzona Uchwałą Nr XXXVII/225/2016 nie została natomiast zweryfikowana przez Burmistrza, co stanowi istotne naruszenie art. 24 ust. 4 ustawy.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym już wyżej wyroku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. II GSK 1151/16, przepisy ustawy „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”. Nadto w wyroku wskazano (co prawda w odniesieniu do kwoty abonamentowej a nie ceny taryfowej, lecz ustalenie to należy odnosić odpowiednio do zmiany ceny), iż kwota „Jest jednym z najistotniejszych elementów merytorycznych uchwały, a więc błędne jej określenie nie może być uznane za błąd pisarski”. W związku z tym stwierdzić należy, że na podstawie zastrzeżeń Rady Miejskiej co do poprawności przedłożonego pierwotnie wniosku taryfowego, nie było dopuszczalne „skorygowanie” wartości podanych we wniosku i wysokości samych taryf w sposób pożądaný przez Radę. W tej sytuacji należało przygotować nowy wniosek taryfowy, obejmujący dane ekonomiczne z odpowiedniego okresu sprawozdawczego, oraz przyjąć tak opracowane taryfy w przewidzianej ustawą procedurze.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje również, że należy podać w wątpliwość prawidłowość weryfikacji wniosku taryfowego dokonanej przez Burmistrza pismem z dnia 2 listopada 2016 r., skoro po zastrzeżeniach Rady Miejskiej przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonało zmiany wniosku, która doprowadziła do obniżenia stawek taryf.

Przy podjęciu badanej uchwały doszło również do rażącego naruszenia art. 24 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie”. Wniosek Miejskich Zakładów Komunalnych Sp. z o.o. o zatwierdzenie taryf został przedstawiony Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnicy w dniu 29 września 2016 r., a taryfy miałyby obowiązywać od 8 grudnia 2016 r. W tym stanie rzeczy zdaniem organu nadzoru doszło do skrócenia 70-dniowego terminu. Z powodu braku szczegółowych regulacji w ustawie, sposób obliczania 70-dniowego terminu powinien nastąpić winien w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z jego art. 110 „Jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe”. Stosownie zaś do art. 111 k.c. : Termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia (§ 1); Jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło (§ 2). W związku z tym początkiem terminu 70-dniowego jest zdarzenie, jakim było przedstawienie Burmistrzowi wniosku, zatem w myśl art. 111 § 2 k.c. przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia złożenia wniosku (29 września 2016 r.). W konsekwencji termin 70-dniowy kończy się z upływem dnia 8 grudnia 2016 r., co oznacza, że nowe taryfy mogłyby obowiązywać dopiero od dnia 9 grudnia 2016 r.

Ponadto Rada Miejska w Witnicy błędnie uznała, że głosując w dniu 11 listopada 2016 r. nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia taryf dokonała reasumpcji głosowania. Reasumpcja oznacza ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ połączone z równoczesnym uchyleniem skutków

uprzedniego rozstrzygnięcia. Instytucja powtórnego głosowania możliwa jest jedynie w razie zaistnienia istotnych i nie dających się usunąć wątpliwości co do przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub wprowadzenia radnych w błąd co do zasad głosowania. Reasumpcja głosowania nie może dotyczyć nieskończonej ilości głosowań nad tym samym projektem uchwały. Niedopuszczalna byłaby taka sytuacja, w której zarządzane są kolejne głosowania celem uzyskania oczekiwanego wyniku. Głosowaniem jest akt, w którym osoby uprawnione w trybie i w sposób prawem przewidzianym, złożyły oświadczenie woli, w myśl którego opowiedziały się: za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymały się od głosu lub oddały głos nieważny. Istotą głosowania jest zatem oddanie głosu poprzez wzięcie udziału w głosowaniu (wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA/Po 1101/01). W niniejszej sprawie nie wystąpiły ww. istotne niedające się usunąć wątpliwości co do podjęcia uchwały z dnia 8 listopada 2016 r. dotyczącej taryf. Wobec tego nie było można zastosować reasumpcji głosowania.

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**