



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 12.10. 2012 r.

LEX.-I.4131. 455 .2012.AJS

***Rada Miasta Otwocka  
ul. Armii Krajowej 5  
05-400 Otwock***

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Otwocka z dnia 14 września 2012 r. Nr XXIII/262/12 w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

### **Uzasadnienie**

Na nadzwyczajnej sesji w dniu 14 września 2012 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XXIII/262/12 w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Materialno-prawną podstawę podjęcia przez organ gminy kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały stanowią przepisy art. 24 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, w myśl którego taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług. Stosownie do ustępu 2 cytowanego przepisu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie. Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-

kanalizacyjne dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan. Następnie, zgodnie z dyspozycją ust. 4 wskazanego przepisu 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 ustawy, 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. Decyzja rady w przedmiocie odmowy zatwierdzenia taryf nie jest uznaniowa i rada może taryf nie zatwierdzić tylko w sytuacji, gdy nie spełniają one wymagań przewidzianych przepisami prawa.

Obowiązek wskazania przepisów, które naruszono przy sporządzaniu taryf, wynika wprost z art. 24 ust. 5 ustawy (odmówić zatwierdzenia można tylko wtedy, gdy sporządzono je niezgodnie z przepisami). Brzmienie przepisu art. 24 ust. 5 ww. ustawy jednoznacznie wskazuje, że jest to norma o charakterze blankietowym. Cechą tego rodzaju przepisów jest to, że przewidują one powstanie określonych skutków prawnych, łącząc jednak ich zaistnienie z okolicznościami określonymi w innych przepisach. Tego typu normy nie rozstrzygają więc samodzielnie pewnych kwestii, lecz wydawane rozstrzygnięcia uzależniają od postanowień zawartych w innych przepisach. Aby zatem ocenić, czy taryfy zostały sporządzone niezgodnie z przepisami należy sięgnąć do norm, które wyznaczają standardy legalności taryf lub inaczej, określają standardy, według których taryfy mają być sporządzone. To zaś oznacza, że rada gminy podejmując uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf musi wskazać konkretne przepisy, które zostały naruszone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przy sporządzaniu taryf (vide – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Gl 312/08). Jeśli możliwość odmowy zatwierdzenia taryf zależy od stwierdzenia niezgodności ich sporządzenia z przepisami to przepisy te muszą być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu uchwały, które może mieć formę załącznika do uchwały i stanowić jej integralną część (vide – wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1824/08).

Odmowa zatwierdzenia taryfy nie może być oparta wyłącznie na subiektywnej ocenie wysokości zaproponowanej taryfy lub na samym przekonaniu, że sporządzone ona zostały na podstawie nierzetelnych kalkulacji i danych - wymaga natomiast wykazania jej nielegalności. Kwestionując konkretne ustalenia taryf, czy też ustalenia faktyczne, w oparciu o które zostały one sporządzone, rada powinna wykazać, który przepis prawa zostały naruszone i precyzyjnie wskazać na czym owo naruszenie polega. Tylko wówczas możliwie jest dokonanie kontroli legalności uchwały (vide – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 234/11).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, mającego być przedmiotem XXIII Sesji Rady, Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w dniu 3 sierpnia 2012 r. wystąpiło z wnioskiem o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na okres obowiązywania od dnia 1 listopada 2012 r. do 31 października 2013 r. Wniosek został złożony z zachowaniem terminu 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, zgodnie z przepisami ustawowymi. Prezydent Miasta Otwocka sprawdził zgodność wniosku z przepisami i pozytywnie zweryfikował koszty związane ze świadczeniem usług pod

względem celowości ich ponoszenia. W uzasadnieniu do projektu uchwały stwierdzono także, że przedstawiony wniosek sporządzony został zgodnie z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. 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), zwanego dalej rozporządzeniem.

Na Sesji w dniu 14 września 2012 r. został zmieniony porządek obrad i pod głosowanie poddano ostatecznie uchwałę w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały Nr XXIII/262/12 Rada przedstawiła argumenty, które były podstawą odmowy zatwierdzenia taryf. Rada podniosła, że taryfy pociągają za sobą znaczny wzrost cen usług, przy czym wzrost cen jest nieuzasadniony, a obliczenia w tabelach porównujących wzrost cen zostały dokonane w sposób błędny. Nadto zróżnicowano ceny pomiędzy niektórymi taryfowymi grupami odbiorców z terenu Gminy Karczew i Miasta Otwocka. Powyższe w ocenie Rady Miasta świadczy o naruszeniu § 3 pkt 1 lit. b rozporządzenia. W ocenie organu nadzoru powołanie się przez Radę Miasta przy odmowie zatwierdzenia taryf na ogólny przepis mówiący o konieczności ochrony odbiorców, nie może być uznane wystarczające - Rada powinna wykazać, który przepis prawa zostały naruszone i precyzyjnie wskazać na czym owo naruszenie polega. Wyjaśnienia wymaga, że stosownie do art. 20 ust. 1 i 2 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na rok, na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorów usług. Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy - przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody, uwzględniając w szczególności:

- koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy,
- zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia,
- koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa.

Na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy przez niezbędne przychody należy rozumieć wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz osiągnięciem zysku.

W oparciu o § 6 rozporządzenia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, uwzględniając w szczególności:

- 1) koszty eksploatacji i utrzymania, w tym: amortyzację lub odpisy umorzeniowe, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska;
- 2) koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu;
- 3) spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
- 4) spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 5) należności nieregularne;
- 6) marżę zysku.

Z kolei zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia koszty, o których mowa w § 6 pkt 1-5, planuje się na podstawie:

- 1) kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem planowanych zmian warunków ekonomicznych wpływających na poziom kosztów w roku obowiązywania taryfy
- 2) kosztów wynikających z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, ustalonych na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzona jest taryfa, z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

Taryfowe ceny i stawki opłat powinny być kalkulowane i różnicowane w taki sposób, żeby zapewnić uzyskanie z wpłat odbiorców usług przychodów na poziomie zapewniającym samofinansowanie się działalności przedsiębiorstwa oraz zysku, motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków, eliminację subsydiowania skrośnego oraz łatwość ustalania i sprawdzania należności za świadczenie usług (§ 13 ust. 2 rozporządzenia).

Różnicowanie cen i stawek opłat, o których mowa w § 13 ust. 2 rozporządzenia, zapewnia się w szczególności przez podział odbiorców usług na grupy taryfowe i przypisanie do poszczególnych grup odpowiadających im planowanych kosztów świadczenia usług oraz wybór rodzaju taryf i odpowiedniej dla poszczególnych taryf struktury cen i stawek opłat, a także uwzględnienie, przy określaniu niezbędnych przychodów odpowiadających poszczególnym taryfowym cenom i stawkom opłat, zróżnicowania kosztów eksploatacji i utrzymania odpowiednio do zużycia wody i odprowadzania ścieków przez odbiorców z poszczególnych grup taryfowych oraz kosztów wynikających z nakładów inwestycyjnych. Użycie w § 13 ust. 7 rozporządzenia pojęcia „w szczególności” oznacza, że odpowiada prawu różnicowanie cen i stawek opłat pomiędzy niektórymi taryfowymi grupami odbiorców z terenu gmin obsługiwanych przez przedsiębiorstwo, o ile spełnione są pozostałe warunki wynikające z rozporządzenia, np. w zakresie zapewnienia eliminacji subsydiowania skrośnego.

Skoro przepisy przewidują, iż przy różnicowaniu cen i stawek opłat uwzględnia się zróżnicowanie kosztów eksploatacji i utrzymania odpowiednio do zużycia wody i odprowadzania ścieków przez odbiorców z poszczególnych grup taryfowych oraz kosztów wynikających z nakładów inwestycyjnych, to jest dopuszczalne określenie wyższych cen

i stawek opłat w odniesieniu odbiorców, w przypadku których przedsiębiorstwo ponosi wyższe koszty utrzymania urządzeń w gotowości i eksploatacji (vide – wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1080/11).

Nadto stosownie do § 13 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia taryfowe ceny i stawki opłat powinny być kalkulowane i różnicowane w taki sposób, żeby zapewnić eliminację subsydiowania skrośnego tj. pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców (§ 2 pkt 2 rozporządzenia). W ocenie organu nadzoru podniesienia taryf nie można w świetle okoliczności sprawy traktować jako przejawu praktyki monopolistycznej i naruszenia zasady ochrony odbiorców. Z celów ustawy wyrażonych w jej art. 1 wynika bowiem, że interes odbiorców zawężany do cen nie jest wyłącznym ani najważniejszym przedmiotem regulacji, a nawet w takim wypadku cena stanowi tylko jeden z jego elementów. Jest to zrozumiałe ze względu na niezastępowalność dobra, jakim jest woda oraz konieczność ochrony innych dóbr (zasobów przyrodniczych) narażonych na zniszczenie przy złej gospodarce wodnej i ściekowej.

Podkreślenia wymaga, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków należy do zadań własnych gminy. Zadanie to zwykle gmina wykonuje samodzielnie, może jednak przy jego wykonaniu także współdziałać z innymi gminami np. w formie porozumienia międzygminnego. Istotą porozumienia międzygminnego jest przejęcie przez jedną z gmin obowiązku wykonania zadań publicznych ciążącego na innych gminach (bądź gminie). Porozumienie wykonywane jest przez organy tej gminy, która przejęła na siebie obowiązki wykonywania zadań publicznych. Sposób wykonywania porozumienia nie podlega nadzorowi prawnemu wojewody.

W świetle powyższego argumentacja Rady Miasta dotycząca znacznego wzrostu cen usług, błędnych obliczeń w tabelach porównujących wzrost cen oraz zróżnicowania cen pomiędzy niektórymi taryfowymi grupami odbiorców z terenu Gminy Karczew i Miasta Otwocka wskazuje, że podstawą odmowy były inne okoliczności niż legalność taryf – w uzasadnieniu kwestionowanej uchwały nie wskazano konkretnych przepisów, które zostały naruszone przy sporządzaniu taryf. Rada powołała się ogólnie na nierzetelność kalkulacji, nierzetelności danych i zawyżenie kosztów (bez odwołania się w tym względzie do dokumentacji księgowej), przedstawiając wątpliwości co do danych stanowiących podstawę opracowania taryf. Zabrakło jednak rozważań czy zaproponowany przez Spółkę wzrost cen jest rzeczywiście nieuzasadniony. Brak jest także argumentów pozwalających na stwierdzenie faktu sporządzenia taryf niezgodnie z przepisami. Organ nadzoru przypomina, że jeśli ustalone ceny są w opinii Rady za wysokie, to jedynym sposobem wpłynięcia na ich wysokość jest podjęcie uchwały o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług, którą to dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 24 ust. 6 ustawy).

W uzasadnieniu do uchwały Rada podniosła także, że wniosek taryfowy jest wnioskiem niekompletnym, bowiem uzasadnienie do wniosku nie odpowiada § 19 ust. 2

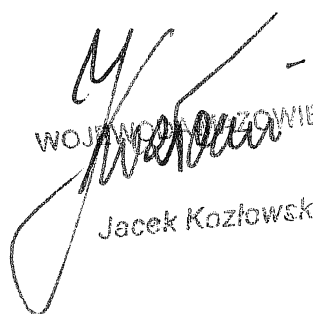
rozporządzenia, a zawartość uzasadnienia do wniosku nie odpowiada w swojej treści zawartości taryfy.

Z § 19 rozporządzenia wynika, że do wniosku o zatwierdzenie taryf dołącza się taryfę lub taryfy oraz uzasadnienie wniosku. Taryfy stanowią zatem odrębny od uzasadniania element wniosku. Sporządzanie taryf zgodnie z przepisami ustawy o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy, nie może być zdaniem organu nadzoru, utożsamiane wyłącznie z formalną stroną przygotowania wniosku taryfowego. Gdyby tak było, ustawodawca przyznałaby Radzie uprawnienie do odmowy zatwierdzenia taryf w przypadku sporządzenia wniosku taryfowego niezgodnie z przepisami (vide – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 361/08). Przy zatwierdzeniu taryf podstawowe znaczenie ma natomiast przestrzeganie zasad opracowywania taryf wynikających z przepisów. Jak wykazano podstawę prawną do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia stanowi zatem nie tylko przepis art. 24 ust. 5 ustawy, ale także wymagający współzastosowania inny przepis lub przepisy, których naruszenie świadczy o sporządzeniu taryf niezgodnie z przepisami. Należy zwrócić uwagę, iż kontrolę taryf wykonują organy gminy. Wojewoda zaś bada legalność uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf. W razie odmowy zatwierdzenia taryf organ nadzoru bada taryfy w zakresie ograniczonym zarzutami, jakimi kierowała się rada gminy, odmawiając ich zatwierdzenia. W postawionych przez Radę zarzutach nie sposób doszukać się naruszenia prawa w procesie sporządzania taryf przez Spółkę, a przedstawione argumenty mają walor pozaprawny i jako takie nie mogą wpłynąć na działania organu nadzoru.

W świetle powyższego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Otwocka z dnia 14 września 2012 r. Nr XXIII/262/12 w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia

  
WOJEWODA WARSZAWSKI  
Jacek Kozłowski

Otrzymuje:

- 1) Adresat;
- 2) 2.Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.  
Ul. Karczewska 48  
05-400 Otwock
- 3) a/a