



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 10 stycznia 2013 r.

LEX.-I.4131. 218 .2012.AJS

Rada Gminy Celestynów
ul. Regucka 3
05-430 Celestynów

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 Gminy Celestynów z dnia 6 grudnia 2012 r. Nr 221/12 w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Celestynów związanego z taryfami dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na rok 2013.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 grudnia 2012 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 221/12 w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Celestynów związanego z taryfami dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na rok 2013.

W podstawie prawnej Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a także § 8 ust. 3 Statutu Gminy Celestynów, który uprawnia Radę do wyrażania opinii, podejmowania rozstrzygnięć, zajmowania stanowisk oraz zwracania się z apelem w sprawach innych niż związane z wykonywaniem uprawnień stanowiących i kontrolnych.

W istocie materialno-prawną podstawę podjęcia przez organ gminy kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały winny stanowić 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 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 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 (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 (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 został naruszony i precyzyjnie wskazać na czym owo naruszenie polega. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie kontroli legalności uchwały (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 234/11).

Jak wynika z załącznika do uchwały Nr 221/12 Rada Gminy Celestynów była świadoma, że jej obowiązkiem jest podjęcie uchwały o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Oznacza to, iż Rada zobowiązana była do traktowania załączonej do wniosku taryfy jako jednego

dokumentu i winna była ją w całości zatwierdzić albo w całości odmówić jej zatwierdzenia. Jednocześnie, w załączniku do uchwały Rada Gminy Celestynów stwierdziła wprost, że „... nie podejmie uchwały zatwierdzeniu taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na rok 2013.”. Zaznaczyła także, że na mocy art. 24 ust. 8 ustawy zaproponowane taryfy wejdą w życie. Stosownie do przepisu art. 24 ust. 8 ustawy, jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie 45 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wniosku o zatwierdzenie taryf, taryfy zweryfikowane przez wójta wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przyjmując stanowisko w sprawie taryf w miejsce uchwały o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie zatwierdzenia taryf działała z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy. Wskazanie w podstawie prawnej uchwały przepisu ogólnokompetencyjnego oraz przepisu Statutu nie zwalnia Rady Gminy z obowiązków ustawowych. Przy odmowie zatwierdzenia taryf 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 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala 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 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, 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 rozporządzenia, 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 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).

Z celów ustawy wyrażonych w jej art. 1 wynika, 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. 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 świetle powyższego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Celestynów z dnia 6 grudnia 2012 r. Nr 221/12 w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Celestynów związanego z taryfami dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na rok 2013, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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.

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski