



WY R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - **Krystyna Madalińska-Urbaniak (spr.)**
Sędzia WSA - **Dorota Mydlowska**
Sędzia WSA - **Tomasz Zawiślak**

Protokolant spec. - **Anna Szaruch**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **5 grudnia 2016 r.**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Miasta Otwocka**
z dnia **5 października 2015 r. nr XIII/128/15**
w przedmiocie **przedłużenia czasu obowiązywania dotychczasowych taryf dla**
zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków:

stwierdza, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.



Na oryginale właściwe podpisy
z zwróceniem z oryginałem

Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(e)

od dnia 10.06.2021

Monika Włochińska
starszy specjalista

podpis sędziego/starszego referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Wojewody Mazowieckiego (dalej: „Wojewoda” lub „skarżący”) była uchwała Rady Miasta Otwocka (dalej: „Rada Miasta”) z 5 października 2015 r., Nr XIII/128/15 w sprawie przedłużenia czasu obowiązywania dotychczasowych taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na okres od 1 listopada 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. .

Zaskarżona uchwała została podjęta w następującym stanie faktycznym :

W dniu 30 września 2014 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr LVII/568/14 w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (dalej: „uchwała” lub „taryfy”). W § 1 pkt 1 Rada Miasta zatwierdziła taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych, przedstawione przez Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (dalej: „OPWiK”) w brzmieniu załącznika do niniejszej uchwały. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej: „u.s.g.”) w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz.139 ze zm., dalej: „ustawa o zaopatrzeniu w wodę”).

W dniu 5 października 2015 r. czas obowiązywania wprowadzonych powyższą uchwałą taryf został przedłużony na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 24 ust. 9a ustawy o zaopatrzeniu w wodę . W uzasadnieniu uchwały wskazano, że przedłożone przez OPWiK informacje zawarte we wniosku wskazują na jego zasadność.

Skargą złożoną w dniu 17 listopada 2015 r. Wojewoda, na podstawie art. 85, 86, 91 w związku z art. 93 i art. 94 u.s.g. oraz art. 3 § 2 pkt 6, art. 13 § 2 i art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały Nr LVII/568/14 z 30 września 2014 r. Zaskarżonej uchwały zarzucił istotne naruszenie art. 20 ust. 2 i 4 pkt 1, art. 24 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu w wodę oraz § 2 pkt 12, § 4 ust. 1, § 2, § 11 ust 5 i § 6 i § 13 ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za

Sygn. akt V SA/Wa 2625/16

zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006r. Nr 127, poz. 886, dalej: „rozporządzenie taryfowe”).

Skargą była objęta także uchwała z 5 października 2015 r. nr XIII/128/15 (następnie wyłączona do odrębnego prowadzenia), której Wojewoda zarzucił naruszenie art. 24 ust. 9a i 9b ustawy o zaopatrzeniu w wodę i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że elementy obligatoryjne taryf określone zostały w § 4 rozporządzenia taryfowego. Katalog elementów taryfy jest wyliczeniem enumeratywnym, co oznacza, że są to elementy, które obowiązkowo powinny znaleźć się w taryfie. Brak choćby jednego z wymienionych elementów powoduje, że taryfa została sporządzona niezgodnie z przepisami, co więcej dokument taki nie jest taryfą w rozumieniu ustawy.

Wojewoda przytaczając treść art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu w wodę wskazał, że taryfy powinny być skalkulowane na podstawie niezbędnych przychodów, na które składają się uzasadnione koszty oraz zysk. Natomiast przed podjęciem przez radę gminy uchwały w przedmiocie zatwierdzenia określonych przez wnioskodawcę stawek opłat, wstępną analizę wniosku przeprowadza organ wykonawczy. Sprawdza on, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, oraz weryfikuje koszty związane ze świadczeniem usług, poniesionych przez przedsiębiorstwo w poprzednim roku obrachunkowym, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej (art. 24 ust. 4 ustawy), pod względem celowości ich ponoszenia. Skarżący zauważył, że przepisy jednoznacznie wskazują, iż ustalanie taryf nie jest całkowicie dowolne i podlega stosownej kontroli.

Wojewoda podkreślił, że uchwałą Nr LVIII/568/14 Rada Miasta Otwocka zatwierdziła taryfy w których OPWiK dokonała alokacji kosztów dla potrzeb zbiorowego zaopatrzenia w wodę, na 3 taryfowe grupy odbiorców usług, a dla zbiorowego odprowadzania ścieków na 4 taryfowe grupy odbiorców. Odbiorcy dla celów zaopatrzenia w wodę zostali podzieleni na grupy: I grupa - obejmująca odbiorców usług wykorzystujących wodę na cele socjalno-bytowe w ramach gospodarstw domowych, II grupa - obejmująca odbiorców usług pobierających wodę w związku z działalnością prowadzoną w sferze użyteczności publicznej, III pobierających wodę w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. W ocenie skarżącego spółka jednak nie wskazała powodów podziału odbiorców usług na powyższe grupy. Nie wykazała, że odbiorcy ponoszą różne koszty eksploatacji sieci wodociągowej (często korzystający z jednej rury tej sieci), że zwiększony jest nakład pracy własnej i obcej dla odbiorcy

Sygn. akt V SA/Wa 2625/16

prowadzącego działalność gospodarczą. W przypadku zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jeśli nie ma różnych źródeł dostarczania wody, to cenę wody można zróżnicować jedynie różnymi kosztami opłat za korzystanie ze środowiska. W związku z tym Spółka zastosować mogła wyłącznie jednakową cenę za dostarczaną wodę we wszystkich grupach odbiorców usług, która średnio ukształtowałaby się w gminie Otwock na poziomie 5,24 zł/m³, a w gminie Karczew na poziomie 5,23 zł/ m³. Stanowisko to znajduje oparcie w art. 2 pkt 13 i 20 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu w wodę. Spółka natomiast ustaliła dla odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę zróżnicowaną cenę za 1 m³ wody. Zróżnicowanie ceny wody OPWiK uzasadniła różnymi współczynnikami alokacji kosztów, które nie mają potwierdzenia w przepisach prawa jak koszty wynagrodzeń, usług obcych. Wojewoda zauważył, że w tym zakresie obowiązują przepisy § 11 ust. 5 i 6 rozporządzenia taryfowego.

W ocenie skarżącego OPWiK dodatkowo, nieprawidłowo ustaliła grupy odbiorców w związku z kalkulacją stawek opłat abonamentowych oraz nieprawidłowo dokonała alokacji kosztów odczytu, rozliczenia i gotowości wchodzących w skład tych stawek. W świetle § 5 pkt 2, § 2 pkt 11 oraz § 13 ust. 3-6 niedopuszczalnym jest ustalenie różnych stawek opłaty abonamentowej dla odbiorców w ramach tej samej grupy. Spółka natomiast ustaliła trzy różne opłaty abonamentowe znajdujące się w jednej grupie odbiorców usług. Ponadto, OPWiK nieprawidłowo alokowała koszty odczytu i rozliczenia w przypadku odbiorców rozliczanych w okresach jednomiesięcznych i dwumiesięcznych. Przy opłacie pobieranej raz na dwa miesiące podwojone zostały koszty odczytu i rozliczenia (opłata za jeden miesiąc 5,15 x 2). Koszty jednostkowe odczytu i rozliczenia powinny być przypisane faktycznie dokonaniem odczytowi, natomiast koszty gotowości są ustalane w stawce opłaty abonamentowej za każdy miesiąc (np. zakładając, że koszty jednostkowe gotowości stanowią w opłacie abonamentowej -1 zł, natomiast koszty jednostkowe odczytu - 2 zł, a koszty rozliczenia 2,15 zł, to stawka opłaty abonamentowej za miesiąc wyniesie 5,15 zł, a pobierana co dwa miesiące wyniesie - 2x1 zł +2 zł +2,15 =6,15 zł).

Dla potrzeb odprowadzania ścieków Spółka wyodrębniła grupy: I grupa- obejmująca dostawców ścieków powstających w gospodarstwach domowych, II grupa- obejmująca dostawców ścieków powstających na nieruchomościach, na których jest prowadzona działalność w sferze użyteczności publicznej (np. instytucje i organizacje użyteczności publicznej jak szkoły, żłobki itd.), III grupa - obejmująca dostawców ścieków powstałych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą tj. produkcyjną i handlową, IV grupa - obejmująca dostawców ścieków rozliczanych ryczałtem (na

Sygn. akt V SA/Wa 2625/16

podstawie norm zużycia wody na osobę), przyjmując przy tym, że ryczałtowcy dostarczają wyłącznie ścieki socjalno-bytowe w ilościach dla gospodarstw domowych. Spółka alokowała koszty na powyższe grupy dostawców ścieków. Dla celów alokacji zastosowała współczynniki (np. wynikający ze strategii inspekcyjnej eksploatacji) niezgodne z treścią § 11 ust. 6 rozporządzenia taryfowego, ponadto, ścieki dostarczane od odbiorców z grupy II, III, IV są w przeważającej ilości takie same jak od odbiorców z grupy I- są to ścieki bytowe. Koszty więc ich oczyszczenia są takie same. Tak więc zróżnicowane ceny i stawki opłat za odprowadzanie ścieków przedstawione w pkt 4 taryfy, zatwierdzonej uchwałą Rady Miasta Otwocka Nr LVII/568/14 są niezgodne z przepisami.

Stawka opłaty abonamentowej w rozliczeniach za ścieki została przez Spółkę skalkulowana podobnie jak dla wody, jednak wyłącznie dla IV grupy tj. dla dostawców ścieków rozliczanych ryczałem. Odbiorcy ci rozliczani są na podstawie norm, a więc są odbiorcami wyłącznie usług zbiorowego odprowadzania ścieków. Zastosowanie stawki opłaty abonamentowej zostało ustalone w nieprawidłowej wysokości. Zgodnie z § 13 ust. 5 rozporządzenia taryfowego koszty odczytu nie są uwzględniane w stawce opłaty abonamentowej kalkulowanej dla odbiorców usług rozliczanych na podstawie norm zużycia wody i dla odbiorców odprowadzających ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową. Podobnie jak przy rozliczaniu za wodę OPWiK zawarła w stawce opłaty abonamentowej koszty odczytu. W przypadku stawki opłaty abonamentowej pobieranej co dwa miesiące oprócz tego, że stawka ta zawiera nieuzasadnione koszty odczytu, to podobnie jak w przypadku kalkulacji stawki dla wody, podwójnie pobierane są w niej koszty rozliczenia.

Wojewoda zauważył również, że Prezydent Miasta Otwocka powołał zespół do weryfikacji taryfy opłaty za wodę i odprowadzanie ścieków. Zespół ocenił przedłożony przez OPWiK materiał pozytywnie pod względem zgodności z prawem. Zespół wypowiedział się pozytywnie jedynie odnośnie zgodności materiału z prawem, nie wypowiedział się natomiast na temat weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia i że koszty te są uzasadnione. Przedstawiona przez Zespół weryfikacja nie zawiera wszystkich wymaganych prawem informacji. Dlatego też w jego ocenie Rada Miasta podejmując uchwałę o zatwierdzeniu taryf, naruszyła art. 24 ust. 3 ustawy.

Co do wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały nr XIII/128/15 Wojewoda wskazał, że zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 24 ust. 9a i 9b ustawy wniosek o przedłużenie obowiązywania dotychczasowych taryf powinien zawierać w szczególności informacje dot. zakresu świadczonych usług oraz warunków

Sygn. akt V SA/Wa 2625/16

ekonomicznych uzasadniających przedłużenie obowiązywania dotychczasowych taryf . Natomiast wnioski Spółki, zdaniem organu nadzoru, takich informacji nie zawiera. Przedłożone przez Spółkę „ekonomiczne uzasadnienie” stanowią ogólne zapisy, które nie przedstawiają konkretnej treści. Ponadto, zdaniem organu, niedopuszczalne jest utrzymywanie w mocy na kolejny okres uchwały, która w sposób istotny narusza prawo.

Uchwałą z 17 grudnia 2015 r. Rada Miasta postanowiła złożyć odpowiedź na skargę, wnosząc o uznanie skargi za zasadną, w całości podzielając argumentację Wojewody. Wykonanie uchwały powierzyła Prezydentowi Miasta Otwocka, który pismem z 21 grudnia 2015 r. złożył odpowiedź na skargę, w której w pkt 1 zgodnie z uchwałą Rady Miasta wniósł o uznanie skargi za zasadną. Jednakże jako organ dokonujący weryfikacji taryfy opłaty za wodę i odprowadzanie ścieków wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu swojej odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Otwocka nie zgodził się z zarzutami Wojewody i wskazał, że OPWiK w sposób właściwy i zgodny z wymogami określonymi w art. 24 ust. 9a i 9b ustawy o zaopatrzeniu w wodę uzasadniło wnioski o przedłużenie okresu obowiązywania taryf.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, co obliguje z kolei Sąd do stwierdzenia, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa, a przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z 93 ust. 1 i 94 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W myśl natomiast art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe przepisy i upływ terminu do stwierdzenia nieważności uchwały organ nadzoru (Wojewoda Mazowiecki – art. 90 ust. 1 u.s.g.) złożył do sądu skargę na uchwałę Rady Miasta Otwocka z 5 października 2015 r., nr XIII/128/15 w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Sygn. akt V SA/Wa 2625/16

Oceniając zgodność z prawem zaskarżonej uchwały należy przede wszystkim mieć na względzie fakt, iż w sprawie o sygn. akt V SA/Wa 2645/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził niezgodność z prawem uchwały nr LVII/568/14 z dnia 30 września 2014 r. zatwierdzającej taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Niezależnie więc od oceny czy wniosek o przedłużenie spełnia wymogi określone w art. 24 ust. 9a i 9b ustawy o zaopatrzeniu w wodę, należy stwierdzić, że rozstrzygnięcie w sprawie V SA/Wa 2645/15 w sposób oczywisty wpływa na rozstrzygnięcie w sprawie niniejszej. Sąd podzielił pogląd organu nadzoru, że w sposób nieprawidłowy zostały skonstruowane zasady podziału odbiorców na poszczególne grupy. Nieprawidłowo zatwierdzone taryfy nie mogą obowiązywać przez dalszy okres czasu.

Zatem mając na uwadze cyt. wyżej treść art. 94 ust. 1 u.s.g. oraz fakt upływu roku od dnia podjęcia uchwały Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.



Original właściwe podpisy
zgodność z oryginałem

Włochińska
starszy specjalista