



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.158.12.2015.SP1

p. A. Niewiś

kopiu FBK

Urząd Gminy Zawonia

Wpł 21.12.2015
dz
podpis
5101

Wrocław, dnia 18 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Zawonia Nr **XI/80/2015** z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy na zbiorowe zaopatrzenie wodę na terenie gminy Zawonia.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 12 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XI/80/2015** w sprawie zatwierdzenia taryfy na zbiorowe zaopatrzenie wodę na terenie gminy Zawonia, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Zawonia z dnia 16 listopada 2015 r. Nr ORG.0711.15.2015.RG i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 19 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 1 oraz art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 139), zwanej dalej „ustawą” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 24 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy zatwierdziła taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy Zawonia w 2016 roku w następującej wysokości: cena 1 m³ wody – 2,72 zł + VAT, opłata abonamentowa stała kwartalna – 5,50 zł + VAT (§ 1 uchwały).

W toku postępowania nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 23 listopada 2015 r., wniósł do Przewodniczącego Rady Gminy Zawonia o przesłanie dokumentacji potwierdzającej realizację przez Wójta Gminy Zawonia obowiązku wyrażonego

w art. 24 ust. 4 ustawy, a więc obowiązku weryfikacji taryf i planów pod kątem zgodności z przepisami ustawy oraz weryfikacji kosztów związanych ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych pod względem celowości ich ponoszenia wraz z wnioskiem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (z wszystkimi załącznikami), o których mowa w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy.

W odpowiedzi z dnia 30 listopada 2015 r., działający w imieniu Wójta Gminy Zawonia Sekretarz Gminy wyjaśnił: *Gmina Zawonia nie posiada wyodrębnionego zakładu komunalnego, więc siecią wodociągową zarządza Gmina Zawonia. Wójt Gminy, jako w tym przypadku kierujący przedsiębiorstwem, sporządza wniosek o zatwierdzenie taryf i przedkłada go Radzie Gminy Zawonia. W związku z powyższym Wójt sprawdził powyższy wniosek. Wójt Gminy Zawonia wnioskował o zatwierdzenie taryfy przez Radę Gminy Zawonia. Przedsiębiorstwo wodociągowe, w Naszym przypadku Gmina Zawonia przekazała kompletny wniosek o zatwierdzenie taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę na terenie gminy Zawonia. Wniosek ten zawierał wszystkie elementy wymienione w § 19 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.* Dodatkowo do pisma załączono kopię wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z dnia 23 października 2015 r.

Zgodnie z Tabelą A załączoną do wniosku cena za wodę według nowej taryfy wynosi 2,94 zł/m³, natomiast stawka opłaty abonamentowej wynosi 5,94 zł (Lp. 1 poz. 4). Natomiast zgodnie z § 1 uchwały – cena 1 m³ wody wynosi 2,72 zł + VAT, a opłata abonamentowa stała kwartalna wynosi 5,50 zł + VAT.

Analiza wniosku o zatwierdzenie taryf przedstawionego Radzie Gminy Zawonia pozwala stwierdzić, że taryfy tam określone kształtują się w sposób odmienny od tego przedstawionego w uchwale. W ocenie Organu Nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 24 ust. 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie mocą art. 24 ust. 1 i art. 24 ust. 5 ustawy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że taryfę określa na okres jednego roku przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 20 ust. 1 ustawy). W myśl art. 20 ust. 2 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług. Ponadto 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 (20 ust. 3 ustawy). Zgodnie z treścią art. 20 ust. 4 ustawy Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody, o których mowa w ust. 2, uwzględniając w szczególności:

- 1) 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,
- 2) zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia,
- 3) koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1.

Tak określone taryfy (przez przedsiębiorstwo) podlegają zatwierdzeniu przez Radę Gminy (art. 24 ust. 1 ustawy). W tym celu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne,

w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie (art. 24 ust. 2 ustawy).

Stosownie do treści art. 24 ust. 5 ustawy, stanowiącym upoważnienie do podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały, 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że rada uprawniona jest albo do zatwierdzenia, w całości przedstawionej przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne taryfy, albo w przypadku, gdy uzna, że taryfa została sporządzona w sposób naruszający przepisy prawa obowiązana jest odmówić jej zatwierdzenia. W ocenie Organu Nadzoru, rada zobowiązana jest traktować załączoną taryfę jako jeden dokument i albo ją w całości zatwierdzić albo w całości odmówić jej zatwierdzenia (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/GI 870/2008). Zgodnie z wolą ustawodawcy rada nie ma prawa ingerować w przedstawioną przez przedsiębiorstwo taryfę, tj. modyfikować zaproponowanych we wniosku stawek opłat. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II SA/Wr 116/11.

Zatem taryfa za zbiorowe odprowadzanie ścieków powinna zostać zatwierdzona przez Radę Gminy Zawonia w takiej wysokości, jaka wynika z wniosku o zatwierdzenie taryf. Rada nie jest uprawniona do zmiany tej wysokości. Jeżeli w opinii Rady taryfy zostały sporządzone niezgodnie z przepisami prawa obowiązana była odmówić zatwierdzenia taryfy. Nie została natomiast upoważniona do określania we własnym zakresie wysokości taryf. Upoważnienie Rady do podjęcia przedmiotowej uchwały zostało określone w art. 24 ust. 5 ustawy, z którego wynika wprost, że Rada została upoważniona jedynie do zatwierdzenia taryf lub odmowy zatwierdzenia taryf.

W niniejszej sprawie, z dokumentów przesłanych w trakcie postępowania nadzorczego przez Radę Gminy Zawonia wynika, że taryfy za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków określone w uchwale różnią się od tych zaproponowanych we wniosku przedsiębiorstwa – w ocenie Organu Nadzoru jest to działanie bez podstawy prawnej.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje

się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Reasumując zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że przedstawioną we wniosku z dnia 23 października 2015 r. taryfę powinno traktować się jako całość, niezbędne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać – w oparciu o szczegółową analizę wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę – że wielkości cen i stawek opłat w nowej taryfie określone w załączonej do wniosku Tabeli A Lp. 1 poz. 4 stanowią wielkości wyrażone w jednostkach pieniężnych netto, które nie zawierają podatku od towarów i usług. Pobieżna analiza uchwały Rady Gminy Zawonia oraz przedmiotowego wniosku taryfowego mogłaby prowadzić do wniosku, że wielkości cen i stawek opłat zawarte w Tabeli A są kwotami brutto – zawierającymi wartość podatku od towarów i usług, które są równe kwotom netto wskazanym w § 1 uchwały powiększonym o obowiązujący w dniu przyjęcia uchwały podatek od towarów i usług. Zdaniem Organu Nadzoru wniosek taki jest nie do przyjęcia w przedmiotowej sprawie. Aby poprzeć stanowisko Organu Nadzoru, należy w pierwszej kolejności dokonać analizy sposobu i metody obliczania wielkości cen wody za 1 m³ oraz wysokości stawek opłaty abonamentowej.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów. Z kolei § 6 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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 127, poz. 886), zwanego dalej „rozporządzeniem taryfowym”, stanowi, że: *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:*
 - a) *amortyzację lub odpisy umorzeniowe,*
 - b) *podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa,*
 - c) *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.*

Zgodnie z załączoną do wniosku Tabelą D Lp. 1. 1)-5) poz. 3 przedsiębiorstwo wykazało wysokość wszystkich kosztów na poziomie 584 191,18 zł. Z kolei zgodnie z załączoną do wniosku Tabelą D Lp. 1. 6) poz. 3 przedsiębiorstwo wykazało zsumowaną

wartość niezbędnych przychodów również na poziomie 584 191,18 zł. Na powyższą kwotę niezbędnych przychodów składają się – zgodnie z załączoną do wniosku Tabelą F Lp. 1. 1) lit. a) i b) poz. 2 – wartość niezbędnych przychodów rozliczanych za ilość dostarczonej wody (543 900 zł) oraz wartość niezbędnych przychodów rozliczanych stawką opłaty abonamentowej (40 291,18 zł).

Zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia taryfowego, obliczenie taryfowych cen i stawek opłat następuje przez podzielenie odpowiadających im planowanych rocznych niezbędnych przychodów przez planowaną roczną ilość świadczonych usług. Z kolei § 15 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi, że planowaną roczną ilość świadczonych usług oblicza się jako sumę zweryfikowanej ilości świadczonych usług w roku obrachunkowym poprzedzającym rok planowanego wprowadzenia taryfy oraz zmiany ilości świadczonych usług, w tym wynikającej w szczególności z planowanej realizacji wieloletniego planu rozwoju i modernizacji.

Powyższe oznacza, że przedsiębiorstwo, ustalając cenę 1 m³ wody w Tabeli F załączonej do wniosku, wylicza iloraz wartości niezbędnych przychodów rozliczanych za ilość dostarczonej wody oraz zużycia wody w m³ za rok. Przedsiębiorstwo w przedmiotowej sprawie dzieląc kwotę 543 900 zł przez liczbę zużycia 185 000 m³, otrzymało cenę za 1 m³ wody w wysokości 2,94 zł. Podobnie przedsiębiorstwo, ustalając stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę za kwartał roku w Tabeli F, wylicza iloraz wartości niezbędnych przychodów rozliczanych stawką opłaty abonamentowej, liczby odbiorców oraz liczby kwartałów w roku. Przedsiębiorstwo w przedmiotowej sprawie dzieląc kwotę 40 291,18 zł przez liczbę 1697 odbiorców oraz liczbę 4 kwartałów w roku, otrzymało stawkę kwartalnej opłaty abonamentowej na odbiorcę w wysokości 5,94 zł.

Zdaniem Organu Nadzoru wszystkie powyższe kwoty i wartości zawarte we wniosku przedsiębiorstwa są kwotami netto, które nie zawierają kwot podatku od towarów i usług. Kwotami tego podatku będą w następnej kolejności obciążani dopiero finalni odbiorcy usług wodociągowych na podstawie zatwierdzonych przez Radę Gminy Zawonia taryf. Należy w tym miejscu mieć na uwadze również § 2 pkt 9 rozporządzenia taryfowego, zgodnie z którym przez „cenę za dostarczoną wodę” rozumie się *wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ dostarczonej wody; do ceny dolicza się podatek od towarów i usług, w wysokości określonej odrębnymi przepisami*. Dodatkowo wskazuje się na definicję legalną stawki opłaty abonamentowej w § 2 pkt 11 rozporządzenia taryfowego, zgodnie z którą stawką taką jest *wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, w zł na odbiorcę usług za okres rozliczeniowy, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za utrzymanie w gotowości do świadczenia usług urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz jednostkę usługi odczytu wodomierza lub urządzenia pomiarowego i rozliczenia należności za ilość dostarczonej wody lub ilość odprowadzonych ścieków; do stawki opłaty abonamentowej dolicza się podatek wymieniony w pkt 9*.

Powyższe oznacza, że zarówno cena za dostarczaną wodę, jak i stawka opłaty abonamentowej są kwotami netto, do których dolicza się podatek od towarów i usług. Do ceny za dostarczoną wodę oraz opłaty abonamentowej dolicza się podatek od towarów i usług, w wysokości określonej odrębnymi przepisami. Podobnie w tabelach załączonych do wniosku przedsiębiorstwa obliczone ceny i stawki opłat podane są w wartości netto. Do ich wartości dolicza się VAT w stawce obowiązującej w dacie sprzedaży usługi. Zgodnie z Komentarzem do 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 (H. Palarz, A. Rozwadowska-Palarz, Katowice 2009 r.): *Nie można podzielić poglądu, iż w ogłaszanych taryfach należy podawać wartości brutto (np. z uwagi na obowiązek wyczerpującego poinformowania konsumentów), ponieważ w przypadku zmiany stawki VAT w trakcie obowiązywania taryf zburzeniu uległaby konstrukcja przychodów przedsiębiorstwa.*

Dodatkowo Organ Nadzoru wskazuje na powszechną i ugruntowaną w orzecznictwie zasadę neutralności podatku od towarów i usług (VAT), wynikającą przede wszystkim z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. W konsekwencji należy przyjąć, że kwota podatku od towarów i usług od świadczonych usług jest neutralna dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i nie powinna być uwzględniana przy wyliczaniu niezbędnych kosztów, ustalaniu poziomu niezbędnych przychodów, a także przy kalkulacji cen i stawek opłat za wodę.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że wielkości cen i stawek opłat w nowej taryfie dla Gminy Zawonia określone w załączonej do wniosku Tabeli A Lp. 1 poz. 4 stanowią wielkości wyrażone w jednostkach pieniężnych netto, które nie zawierają podatku od towarów i usług. Oznacza to, że Rada Gminy Zawonia, podejmując uchwałę, przyjęła niższe wartości netto zarówno ceny 1 m³ wody, jak i stawki kwartalnej opłaty abonamentowej. Powyższe potwierdza i w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak