Mirosław Krzyszczak
Kancelaria Prawna DORADCA
konsultant prawny Forum Dyskusyjnego
Wodociągów Polskich

Problematyka odmowy zatwierdzenia taryf

Pierwsze doświadczenia stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[1] *pokazują rozliczne problemy praktyczne, m.in. związane z oceną skutków prawnych podjęcia uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf. Ustawowe usankcjonowanie prawa rady gminy do podjęcia uchwały „negatywnej" nasuwa wątpliwości dotyczące chociażby rozstrzygnięcia, czy owa możność prawna rady ma charakter bezwzględny i nie podlega żadnym ograniczeniom.*

Jeśliby bowiem przyjąć, że rada gminy może - w sposób prawnie nieskrępowany - podjąć uchwałę odmawiającą zatwierdzenia taryf, to kształtowanie polityki cenowej mogłoby odbywać się w oderwaniu od rzeczywistych kosztów zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, ponoszonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Z kolei przyjęcie takiego stanowiska za uprawnione naruszałoby nie tylko ustawowe normy określające warunki taryfikacji opłat za wodę i ścieki. W szczególności chodzi o konstrukcję kosztową niezbędnych przychodów jako podstawy taryfikacji opłat za wodę i ścieki. Artykuł 20 ust. 2 ustawy o zbiorowym... stanowi, że przedsiębiorstwo opracowuje taryfy na podstawie niezbędnych przychodów. Zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy niezbędne przychody to wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wod-kan powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, a także osiągnięcie zysku. Zatem przychód przedsiębiorstwa wod-kan „z taryfy" służy „odzyskaniu" uzasadnionych kosztów prowadzonej przez nie działalności.

Ponadto przyjęcie takiego stanowiska pozostałoby w sprzeczności z przepisami prawa wspólnotowego, a w szczególności z zasadą zwrotu kosztów za usługi wodne[2]. Nieograniczone prawo rady gminy do odmowy zatwierdzenia taryf mogłoby ponadto prowadzić do politycznego kształtowania cen i stawek opłat, a tego chciał uniknąć ustawodawca[3].

Koncepcja rady gminy

Oczywiście, nie może być też tak, że gmina jako podmiot odpowiedzialny za realizację swojego zadania własnego z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków miałaby zostać pozbawiona jakichkolwiek uprawnień, pozwalających jej na ocenę taryfy opracowanej przez przedsiębiorstwo wod-kan.

Już przed nowelizacją, pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej upoważniającej radę gminy do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysował się pogląd przyznający radzie prawo do dokonania tej czynności konwencjonalnej. W wyroku z 2003 r. NSA (obecnie WSA) stanął na stanowisku, że rada gminy jest uprawniona do podjęcia uchwały odrzucającej wniosek o zatwierdzenie taryfy,

jeżeli jest on dotknięty wadą formalną". Zdaniem tego Sądu, zwrotu „podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy" nie można interpretować w taki sposób, że rada ma możliwość podjęcia tylko uchwały pozytywnej, a więc zatwierdzającej taryfę. Odmienne zapatrywanie w tej sprawie prezentował NSA w innych orzeczeniach, przyjmując za niedopuszczalne podejmowanie przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf'. Kolejne spory, które miały miejsce w 2005 r., utrwaliły jednak linię orzeczniczą dopuszczającą podjęcie przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf'.
W tym kierunku zostały również znowelizowane przepisy ustawy o zbiorowym..., gdyż poprzez nowe brzmienie jej art. 24 ust. 5 ustawodawca wprowadził upoważnienie ustawowe, uprawniające radę gminy do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf. Stąd obecnie bezsporne pozostaje, że rada gminy taką kompetencję posiada. Wymaga jednak rozważenia, czy (a jeżeli tak, to jakie?) muszą zaistnieć okoliczności, ażeby rada gminy podjęła taką uchwałę „w zgodzie z ustawą".
Jak głosi art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym... w brzmieniu nadanym nowelizacją, rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku - albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Przepis ten ma postać normy kompetencyjnej połączonej z „wolnością" rady gminy (podmiotu uprawnionego) do podjęcia uchwały. Na radę gminy nie został bowiem nałożony ustawowy obowiązek podjęcia uchwały o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia taryf, lecz wprowadzone zostało prawo do dokonania takiej czynności. Prawo to jest jednak ograniczone w czasie, gdyż zatwierdzenie taryfy lub odmowa jej zatwierdzenia może nastąpić w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Upływ tego terminu skutkuje wygaśnięciem prawa rady gminy do podjęcia jakiejkolwiek uchwały[7]. Również zamiar podjęcia przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf jest w pewien sposób uwarunkowany, ponieważ możność prawna rady gminy do podjęcia takiej uchwały może być realizowana wyłącznie wtedy, gdy taryfy są dotknięte wadą formalną w postaci niezgodności z przepisami prawa. O powyższym uznaniu wyraźnie świadczy zwrot, którym ustawodawca posługuje się w treści art. 24 ust. 5 ustawy - „jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami". Kompetencja rady jest związana z taryfą, a nie z wnioskiem o jej zatwierdzenie.

Istota uchwały

Można zatem przyjąć, że uprzednie ustalenie konkretnego przepisu (przepisów) prawa, który został naruszony przez taryfy, uprawnia radę gminy do podjęcia uchwały o odmowie ich zatwierdzenia. W konsekwencji dla oceny ważności uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf istotne znaczenie ma treść uchwały, która powinna określać naruszony przepis. Uchwała ta w żadnym wypadku nie ma charakteru uznaniowego. Dodatkowo z przepisu art. 24 ust. 5 ustawy można wywnioskować, iż ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek wykazania niezgodności z prawem sporządzonej taryfy, pozostawiając radzie jedynie dowolność formy wykazania takiej niezgodności (np. uzasadnienie do uchwały, pisemne wyjaśnienie)[8].

Uchwała o odmowie zatwierdzenia taryfy podlega ocenie nadzoru wojewody na podstawie kryterium zgodności z prze-pisami prawa na zasadach określonych ustawą o samorządzie gminnym[9]. Wbrew stanowisku Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie", z formalnego punktu widzenia przedsiębiorstwo nie jest uczestnikiem „postępowania nadzorczego" i nie może z pełną doniosłością prawną zaskarżyć uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf do organu nadzoru (wojewody)[10]. Izba sugeruje, że jeżeli rada gminy podejmie uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf, to taką decyzję należy zaskarżyć do organu nadzoru (wojewody).

Artykuł 91 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza generalną zasadę, że sprzeczne z prawem uchwały rady gminy są nieważne oraz że o nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Może to uczynić w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany przedłożyć w ciągu siedmiu dni od dnia podjęcia. Artykuł 90 ust. l zd. l ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia.

W zależności od tego, czy wojewoda stwierdzi, czy nie, nieważność uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, ustawa o zbiorowym... przewiduje różne skutki.

„Terminowy" problem

Po pierwsze, stosownie do art. 24 ust. 5a ustawy o zbiorowym..., w razie niestwierdzenia nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf czas obowiązywania dotychczasowych taryf przedłuża się o 90 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wod-kan rozstrzygnięcia nadzorczego. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio. Brzmienie powołanego ust. 5a jedynie pozornie nie nastręcza wątpliwości, bo wydaje się, że jeżeli wojewoda nie uchyli uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf, to dotychczasowe taryfy będą stosowane przez 90 dni. Jednakże, biorąc pod uwagę treść art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, gdy wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały, to nie wydaje rozstrzygnięcia nadzorczego. Wnastępstwie rodzi się problem, związany z ustaleniem początku biegu terminu dla przedłużenia mocy obowiązującej dotychczasowych taryf, ponieważ przepis stanowi o przedłużeniu dotychczasowych taryf o 90 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wod-kan rozstrzygnięcia nadzorczego. Uważam, że jeżeli została podjęta uchwala odmawiająca zatwierdzenia taryf, początkiem biegu terminu 90-dniowego jest dzień wejścia w życie planowanej taryfy, w stosunku do której zaistniała uchwała negatywna. W czasie biegu terminu 90-dniowego przedsiębiorstwo opracuje i przedłoży do zatwierdzenia nową taryfę. Warto przy tym zwrócić uwagę, że przedłużenie mocy obowiązującej dotychczasowej taryfy następuje z mocy prawa i nie wymaga publikacji w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty.

Jaka taryfa obowiązuje?

Po drugie, zgodnie z art. 24 ust. 5b ustawy o zbiorowym..., w razie stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wod-kan rozstrzygnięcia nadzorczego. Również w tym przypadku przedsiębiorstwa te mogą mieć problemy praktyczne związane z ustaleniem jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaka taryfa obowiązuje. Duże prawdopodobieństwo i aktualność tego pytania jest wynikiem zupełnego braku skorelowania terminów określonych przepisami ustawy o zbiorowym z terminami określonymi w innych ustawach. Przykładowo, jeżeli, przedsiębiorstwo planuje wprowadzić taryfę z dniem l stycznia przyszłego roku, to wniosek o jej zatwierdzenie powinno złożyć 22 października roku bieżącego. Od momentu złożenia wniosku rozpocznie się bieg terminu 45-dniowego, a w ostatnim dniu tego terminu rada gminy podejmie uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf. W terminie siedmiu dni od dnia podjęcia tej uchwały zostanie ona przekazana do nadzoru, który w 30. dniu wyda rozstrzygnięcie nadzorcze uchylające uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf. Zdarzają się obecnie takie sytuacje, gdy przedsiębiorstwo planuje wejście w *życie*.
taryf w określonej dacie, rada uchwala odmowę zatwierdzenia taryf, a po upływie tej planowanej daty przedsiębiorstwu doręczane jest rozstrzygnięcie nadzorcze, uchylające

uchwałę odmawiającą zatwierdzenia taryf. Czyli przez kilka dni obowiązują dotychczasowe taryfy (art. 24 ust. 5a), a po upływie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia (art. 24 ust. 5b) wejdą w życie taryfy zweryfikowane. W tym przypadku taryfy zweryfikowane będą mogły obowiązywać krócej niż jeden rok (art. 24 ust. 10).

Źródła

1. Ustawa z 22 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (DzU nr 85, poz. 729).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327).
3. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Druk Sejmowy nr 2613 z 2001 r.
4. Wyrok NSA z 7 października 2003 r. sygn. akt IISA/Kr312/03, niepubl.
5. Wyrok NSA z 11 września 2002 r., sygn, akt II SA/Ka 1201/02, opubl. „Samorząd Terytorialny" 11/2003; Wyrok NSA z 9 września 2003 r., sygn. akt II S.A./Lub 1040/03, opubl. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 11/2004.
6. Uchwala NSA z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt II OPS 1/05, opubl. ONSAiWSA z 2005 r., nr 5, poz. 87; Wyrok NSA z 17 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 312/04, niepubl.
7. Wyrok SN z 12 kwietnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1465/99, opubl. „Biuletyn SN" 10/2002.
8. Roż. Nadz. Woj. Łódź. z 2 stycznia 2006 r., znak: PN-1-091128/05/06, niepubl.
9. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2001 r. nr 142, póz. 1591, ze zm.).
10. Procedura składania wniosku o zatwierdzenie taryfy na podstawie znowelizowanej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”. Zeszyty IGWP 9/2006.