

Zasady weryfikacji i zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków – zarys problematyki

Wprowadzenie

Przewidziany w obowiązującym porządku prawnym szczególny, regulowany sposób kalkulacji cen i stawek opłat za usługi wodociągowe i kanalizacyjne, a także wprowadzenie administracyjnej kontroli prawidłowości dokonywania tej kalkulacji służy realizacji dwóch celów. Z jednej strony jest wyrazem dbałości ustawodawcy o zapewnienie powszechnej dostępności przedmiotowych usług, czego gwarancję powinno dać utrzymywanie cen i stawek opłat na społecznie akceptowalnym poziomie. Z drugiej zaś strony przedmiotowe regulacje powinny zapewniać właściwą jakość i ciągłość świadczenia przedmiotowych usług, do czego w założeniu ma się przyczynić nakaz uwzględniania w niezbędnych przychodach przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i przygotowywanych przez nie taryfach wszelkich celowych kosztów działalności.

Oba cele, nawet jeżeli nie zawsze są sprzeczne, to często bardzo trudne do pogodzenia. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że rolę weryfikatora i podmiotu zatwierdzającego taryfy przepisy prawa przyznały nie wyspecjalizowanemu organowi państwowemu (jak ma to miejsce na przykład w zakresie dostaw energii cieplnej czy elektrycznej, gdzie rolę tę pełni Urząd Regulacji Energetyki – URE), ale organom gminy. Należy przy tym pamiętać, iż organy te z jednej strony najczęściej pełnią równocześnie „funkcję właścicielską” wobec przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, z drugiej natomiast wszelkie decyzje związane z problematyką taryfową oceniają także przez pryzmat uwarunkowań politycznych i społecznych.

Powyższe okoliczności niewątpliwie znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce konstruowania i zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w tym przede wszystkim przy określaniu wysokości cen i stawek opłat.

Normatywną podstawą wyznaczającą zasady przedmiotowych działań są przepisy Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹ oraz 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 ścieków².

Regulacje te, pomimo że nie są nadmiernie rozbudowane, nasuwają mnóstwo wątpliwości formalnoprawnych. W konsekwencji determinują liczne problemy zarówno w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, jak i organów gmin i związków międzygminnych. Wywołują również wiele wątpliwości w doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru.

Wiąże się to z nieprzejrzystością i niejednoznacznością przywołanych regulacji, brakiem ich korelacji z normami innych aktów prawnych, w szczególności Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, a także z przywołaną już społeczną doniosłością usług wodociągowo-kanalizacyjnych, służących zaspokajaniu elementarnych potrzeb cywilizacyjnych społeczeństwa, co niewątpliwie wpływa na sposób wykładni przedmiotowych przepisów.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest identyfikacja i analiza najistotniejszych problemów związanych z wykładnią przepisów u.z.z.w. i rozporządzenia taryfowego dotyczących procedury weryfikacji i zatwierdzania taryf. Zasygnalizowane zagadnienia nie wyczerpują całości problematyki związanej z szeroko rozumianą „polityką taryfową”. W szczególności poza jego zakresem pozostaje obszar uregulowań związanych z konstrukcją taryf, wywołujący również wiele kontrowersji i sporów.

Należy zaznaczyć, że układ opracowania został zdeterminowany nie doniosłością poszczególnych zagadnień czy ich poziomem skomplikowania, ale chronologią procedury taryfowej określonej w art. 24 u.z.z.w. Ponieważ szczegółowa analiza teoretyczna części problemów dalece

¹ Tekst jedn. Dz. U. 2006 Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej „u.z.z.w.”.

² Dz. U. Nr 127, poz. 886, dalej „rozporządzenie taryfowe”.

³ Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm., dalej „u.s.g.”.

wykracza poza ramy artykułu o charakterze przekrojowym, w tych przypadkach jedynie zasygnalizowano pola potencjalnie wywołujące wątpliwości.

1. Pojęcie taryfy

Legalną definicję tego pojęcia zawiera art. 2 pkt 12 u.z.z.w., stanowiący, że taryfa to zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania. Obligatoryjne elementy samej taryfy zostały określone w § 4 rozporządzenia taryfowego.

Wyraźnie odróżnić należy taryfę od wniosku taryfowego i uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf. Należy podkreślić, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do zatwierdzenia taryf w drodze uchwały (art. 24 ust. 1 u.z.z.w.), a jednocześnie organowi wykonawczemu gminy kompetencję do weryfikacji taryf i dodatkowo wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorstwa⁴ (art. 24 ust. 4 u.z.z.w.). Równocześnie jednak przedsiębiorstwo przedkłada organowi wykonawczemu gminy nie samą taryfę, ale wniosek taryfowy (art. 24 ust. 2 u.z.z.w.), do którego dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan (art. 24 ust. 3 u.z.z.w.). Pojęciu wniosku taryfowego poświęcony został punkt 3.1 niniejszego artykułu.

Użyte w normie art. 2 pkt 12 u.z.z.w. pojęcia „cena” i „stawka opłaty abonamentowej” zostały zdefiniowane w § 2 pkt 9–11 rozporządzenia taryfowego. Cena to wielkość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ dostarczonej wody albo odprowadzonych ścieków (lub za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową). Do ceny dolicza się podatek od towarów i usług⁵.

⁴ Wydaje się, że w rzeczywistości w procedurze sprawdzenia taryf organ wykonawczy ma nie tyle kompetencję do weryfikacji planu, co do sprawdzenia samej taryfy w celu ustalenia, czy ujęte w niej koszty związane z inwestycjami znajdują odzwierciedlenie w tymże planie. Należy bowiem pamiętać, iż przedsiębiorstwo dołącza do wniosku (z zastrzeżeniem sytuacji wskazanej w normie art. 21 ust. 6 u.z.z.w.) plan aktualny, czyli uchwalony już wcześniej przez radę gminy (art. 21 ust. 5 u.z.z.w.).

⁵ Brzmienie art. 24 ust. 11 u.z.z.w., dodanego do ustawy przez art. 16 Ustawy z dnia 26 XI 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej

Stawka opłaty abonamentowej to wielkość wyrażona w jednostkach pieniężnych, w złotych na odbiorcę usług za okres rozliczeniowy, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągo-wo-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. Również do stawki opłaty abonamentowej dolicza się podatek od towarów i usług.

Z kolei analizując pojęcie „warunki stosowania cen i stawek opłat”, trzeba sięgnąć do treści § 4 rozporządzenia taryfowego, określającego elementy taryfy. Należy wyraźnie podkreślić, że treść przywołanego przepisu wskazuje na pewną niekonsekwencję prawodawcy. Z jednej strony należałoby bowiem uznać, przez pryzmat legalnej definicji pojęcia „taryfa”, że wszystkie elementy taryfy poza samą „wysokością cen i stawek opłat” zakwalifikować trzeba jako „warunki ich stosowania”. Tymczasem w § 4 ust. 1 rozporządzenia taryfowego określono katalog zawierający sześć obligatoryjnych elementów taryfy, w tym wysokość cen i stawek opłat oraz warunki stosowania cen i stawek opłat (§ 4 ust. 2 zawiera z kolei otwarty katalog postanowień mieszczących się w pojęciu „warunki stosowania cen i stawek opłat”).

Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób zakwalifikować elementy taryfy wymienione w § 4 ust. 1 pkt 1–3 i 5. Skoro postanowienia te nie są warunkami stosowania cen i stawek opłat, to – z punktu widzenia treści art. 2 pkt 12 u.z.z.w. – nie powinny w ogóle być w taryfie ujmowane.

Na zakończenie zasygnalizować trzeba inną niejasność, zdeterminowaną treścią art. 2 pkt 12 u.z.z.w. Z definicji wynika, że taryfy to zestawienie „ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat”, zatem można byłoby przyjąć, iż o taryfie można mówić dopiero po jej publicznym ogłoszeniu. Wniosek ten jest jednak nieuprawniony w kontekście zarówno treści art. 24 u.z.z.w., jak i przepisów rozporządzenia taryfowego. Rozporządzenie taryfowe wyraźnie wskazuje taryfę jako odrębny element wniosku taryfowego składanego przez przedsiębiorstwo wodociągo-wo-kanalizacyjne (§ 19 ust. 1 pkt 1), a art. 24 ust. 1, 2, 5 u.z.z.w. określa kompetencje organów gminy w procesie weryfikacji i zatwierdzania taryf, nie zaś projektu taryf. Zatem o taryfie należy mówić jeszcze przed jej publicznym ogłoszeniem.

(Dz. U. Nr 238, poz. 1578), sugeruje, że ceny i stawki opłat to wartości zawierające już podatek VAT – odmiennie, niż określa to rozporządzenie taryfowe.

2. Charakter prawny taryfy

Przechodząc do rozważań dotyczących charakteru prawnego samej taryfy, należy przedstawić, choćby skrótowo, procedurę jej wdrażania w wariantcie podstawowym, tj. opartym na normach art. 24 ust. 1–5 i 7 u.z.z.w. (przy czym szczegółowej analizie przedmiotowej procedury oraz jej specyficznych wariantów poświęcona została dalsza część artykułu).

Przed wszystkim ponownie trzeba podkreślić, że autorem projektu taryfy jest zawsze przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne⁶, które powinno przedłożyć wniosek o jej zatwierdzenie, sporządzony zgodnie z przepisami u.z.z.w. i rozporządzenia taryfowego, organowi wykonawczemu gminy. Organ wykonawczy gminy dokonuje weryfikacji taryfy pod względem jej zgodności z prawem oraz weryfikuje koszty przedsiębiorstwa w aspekcie celowości ich ponoszenia. Następnie taryfa jest zatwierdzana w drodze uchwały przez radę gminy i ogłaszana przez przedsiębiorstwo w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty.

Taryfa jest zatem dokumentem pochodzącym od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, zaś jego treść w przyszłości ma kształtować wzajemne relacje cywilnoprawne między przedsiębiorstwem a odbiorcami jego usług, jednakże wstępnie weryfikowanym (tak pod względem legalności, jak i celowości) i akceptowanym przez organy gminy. W tej sytuacji pojawia się przede wszystkim pytanie, czy fakt zatwierdzenia taryfy przez radę gminy nadaje jej charakter normatywny, czy też zatwierdzenie jest tylko administracyjnym potwierdzeniem prawidłowości skonstruowania i sposobu przedłożenia taryfy, przy czym taryfa zachowuje charakter cywilnoprawny.

Zagadnienie to *de facto* sprowadza się do oceny, czy uchwałę rady gminy w sprawie zatwierdzenia taryf można uznać za akt prawa miejscowego, czyli zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ – za źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania danej gminy. Nie jest to kwestia oceniana jednolicie w orzecznictwie, ale zdecydowanie przeważa pogląd odmawiający uchwale taryfowej takiego charakteru⁸.

⁶ W tym miejscu pominięto procedurę przewidzianą w art. 24a ust. 2 u.z.z.w., gdyż uznano, że wniosek składany przez organ wykonawczy gminy w opisanej w przywołanym przepisie sytuacji nie jest wnioskiem w kształcie opisanym w rozporządzeniu taryfowym.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Odmienne np. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Krakowie w wyroku z 14 IX 2010 r., sygn. III SA/Kr 1096/09, LEX nr 757917.

Najpełniejszą analizę przedmiotowego zagadnienia zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 stycznia 2013 r.⁹ NSA na wstępie wyjaśnił, że:

uchwała w przedmiocie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków potencjalnie posiada cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Adresaci uchwały zostali bowiem określani generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Można by zatem uznać, że ma ona charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Jednakże zdaniem Sądu należy wziąć pod uwagę, że:

taryfy sporządza przedsiębiorca, organ wykonawczy je weryfikuje pod kątem legalności i celowości, a rada jedynie je zatwierdza. Uchwała o zatwierdzeniu ma charakter epizodyczny – to znaczy taryfę ustala się na jeden rok kalendarzowy (art. 20 ust. 1 u.z.z.w.). Na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego rada, w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o rok (art. 24 ust. 9a u.z.z.w.). Tymczasem organ wydający akt normatywny niczego „nie zatwierdza”, tylko ustala – kształtuje samodzielnie, w granicach określonych przez prawo, treść reguł zachowania, czyli tworzy prawo. W przypadku taryfy rada działa automatycznie – zatwierdza je albo nie.

NSA zwrócił również uwagę, iż:

analizując charakter prawny uchwały o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia taryfy, należy także wziąć pod uwagę, że w państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, prócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów, wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. W przypadku przyjęcia, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to stanowi ona akt prawa miejscowego tylko wtedy, gdy podlega obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa. Tymczasem z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wynika nakaz publikacji, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchwał zatwierdzających taryfy.

NSA wykluczył także możliwość potraktowania uchwały o zatwierdzeniu taryf jako aktu prawa miejscowego ze względu na to, że taryfy mogą obowiązywać również w przypadku braku ich zatwierdzenia przez radę (art. 24 ust. 8 u.z.z.w.).

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 I 2013 r., sygn. II OSK 2306/12, LEX nr 1336798.

Zaprezentowane stanowisko NSA należy uznać za słuszne i zgodne z zapatrywaniem doktryny¹⁰. Uchwała w sprawie zatwierdzenia taryf nie jest zatem aktem prawa miejscowego, lecz „aktem indywidualno-konkretnym, rozstrzygającym sprawę z zakresu administracji publicznej w przedmiocie zatwierdzenia taryfy”¹¹ lub – ujmując rzecz inaczej – „aktem z zakresu administracji publicznej, będącym władczym oddziaływaniem rady gminy na kształt rozliczeń za usługi ze sfery publicznej pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcami, jako podmiotami zewnętrznymi wobec rady gminy, w żaden sposób niepodporządkowanymi jej funkcjonalnie”¹².

Uznając, że realizowany przez organy administracji publicznej (organy gminy) proces weryfikacji i zatwierdzenia taryf nie determinuje normatywnego charakteru tychże taryf, a jednocześnie mając świadomość ich doniosłości w kształtowaniu relacji między przedsiębiorstwem a odbiorcami, należy dokonać kwalifikacji taryfy z punktu widzenia prawa cywilnego¹³.

Szukając analogii w systemie prawnym, nie sposób nie dostrzec, iż sposób zdefiniowania i charakter taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zbliżony do sposobu zdefiniowania i charakteru taryf energetycznych, o których mowa w art. 3 pkt 17 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁴.

Na tle przywołanej regulacji Prawa energetycznego za ugruntowany należy zaś uznać pogląd, że taryfy mają cechy wzorca umownego w rozumieniu art. 384 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁵. Potwierdzają to wyroki Sądu Najwyższego (SN): z 7 lipca 2005 r.¹⁶,

¹⁰ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, teza do art. 24 u.z.z.w.

¹¹ Wyrok NSA z 15 I 2013 r., sygn. II OSK 2306/12.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 15 X 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1117/06, LEX nr 418149.

¹³ Przy czym Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 26 X 1999 r. (sygn. K 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, <http://www.cire.pl/item,41529,6,0,0,0,0,wyrok-z-dnia-26-pazdziernika-1999-r-sygn-akt-k-1299.html> (dostęp: 27 I 2014) wyraził zapatrywanie (na tle regulacji Prawa energetycznego), że publicznoprawna procedura zatwierdzania taryf w znacznym stopniu przekreśliła umowny (cywilnoprawny) charakter nie tylko samej taryfy, ale całej relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorstwami. Zdaniem TK przesądza o tym fakt, iż jeden z najistotniejszych elementów umowy, tzn. sposób skalkulowania i ustalenia ceny, formułowany jest na podstawie regulacji prawa powszechnie obowiązującego, a z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej „k.c.”.

¹⁶ Wyrok SN z 7 VII 2005 r., sygn. V CSK 855/07, niepublikowany.

z 16 marca 2007 r.¹⁷ oraz z 6 maja 2010 r.¹⁸ Pogląd taki został wyrażony także w uchwale siedmiu sędziów SN z 15 lutego 2007 r.¹⁹

Możliwość zakwalifikowania taryf jako wzorca umownego w rozumieniu k.c. potwierdzają poglądy doktryny. A. Olejniczak²⁰ stwierdza wprost, że „kodeks cywilny tym terminem (wzorców umownych) określa wszelkie ogólne warunki umów, regulaminy, wzory umów, formularze, umowy typowe, instrukcje, taryfy czy inne zbiory postanowień, jednostronnie przygotowane przed zawarciem umowy”²¹.

Bezpośrednio w stosunku do taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pogląd o ich zakwalifikowaniu jako wzorca umownego w rozumieniu k.c. został wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego (SA) w Białymstoku z 15 listopada 2012 r.²²

W tym miejscu należy jednak wyraźnie podkreślić, że procedura zatwierdzenia taryf przewidziana przepisami u.z.z.w. zawiera zasadniczą odmienność w stosunku do procedury zatwierdzania taryf zawartej w Prawie energetycznym. Przepisy u.z.z.w. nie dają bowiem *de facto* przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu skutecznych instrumentów umożliwiających poddanie kontroli zewnętrznej (w szczególności sądowej) wyników działania organów gminy w procesie weryfikacji i zatwierdzania taryf²³. Jest to z jednej strony konsekwencją poddania uchwały taryfowej kontroli tożsamej z kontrolą przewidzianą dla wszyst-

¹⁷ Wyrok SN z 16 III 2007 r., sygn. III CSK 388/06, LEX nr 457761.

¹⁸ Wyrok SN z 6 V 2010 r., sygn. II CSK 595/09, LEX nr 585767.

¹⁹ Wyrok SN z 15 II 2007 r., sygn. III CZP 111/06, LEX nr 224577.

²⁰ *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III: *Zobowiązania – część ogólna*, pod red. A. Olejniczaka, A. Kidyby, LEX 2010, teza do art. 384 k.c. (dostęp: 20 I 2014).

²¹ Warto dodać, że A. Olejniczak (ibidem), analizując charakter wzorców umownych, uznaje (powołując się przede wszystkim na E. Łętowską), iż za najlepiej dostosowaną do obowiązującego stanu prawnego należy uznać koncepcję, wedle której wzorce umowne kształtują poza konsensem treść stosunku prawnego. Stanowisko to znalazło akceptację zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie SN, który odchodząc od „fikcji konsensu”, uznaje, że kwalifikowane wzorce umowne wiążą strony nie dlatego, iż są objęte z woli stron treścią umowy, ale dlatego, że dopełnione zostają wymagania określone w przepisie prawnym, obecnie art. 384 k.c. (wyrok SN z 30 X 2000 r., sygn. I CKN 970/98, LEX nr 46101). Taka kwalifikacja wzorców umownych powoduje, iż argumentacja zawarta w przywołanym wyżej wyroku TK z 26 X 1999 r. częściowo traci na znaczeniu, bowiem fakt braku objęcia treści wzorca (taryfy) konsensusem stron nie pozbawia go charakteru cywilnoprawnego.

²² Wyrok SA w Białymstoku z 15 XI 2012 r., sygn. I ACa 352/12, LEX nr 1235952.

²³ Zgodnie z art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego przedsiębiorstwo energetyczne ma możliwość odwołania od decyzji Prezesa URE bezpośrednio do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

kich uchwał rady gminy (art. 90–92 u.s.g.), z drugiej zaś – wynikiem zobligowania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do ponownienia procedury taryfowej, bez względu na ewentualne zainicjowanie sądowej kontroli uchwały rady gminy lub rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody (art. 24 ust. 5a u.z.z.w.).

3. Wniosek taryfowy

3.1. Pojęcie wniosku taryfowego

Jak wskazano wyżej, w § 4 rozporządzenia taryfowego określone zostały obligatoryjne elementy samej taryfy²⁴, natomiast w § 19 tegoż rozporządzenia wskazano obligatoryjne elementy wniosku taryfowego.

Do wniosku (rozumianego w rozporządzeniu taryfowym jako jednostronnicowe oświadczenie składane przez przedsiębiorstwo, zgodne z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia) przedsiębiorstwo powinno dołączyć taryfę lub taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz uzasadnienie wniosku (przy czym załącznikami do uzasadnienia są m.in.: wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz tabele zawierające szczegółową kalkulację cen i stawek opłat).

W efekcie tak niejednoznacznych rozstrzygnięć można teoretycznie rozważyć dwie koncepcje. Pierwszą, według której wnioskiem o zatwierdzenie taryf jest „pismo przewodnie” składane przez przedsiębiorstwo na podstawie wzoru załączonego do rozporządzenia (w takim rozumieniu reszta dokumentów, w tym sama taryfa, to załączniki do wniosku, stosownie do literalnego brzmienia § 19 ust. 4 rozporządzenia taryfowego²⁵). Drugą, uznającą, że wniosek to łącznie wszystkie przywołane dokumenty, a zatem wskazane pismo wedle wzoru załączonego

²⁴ Brak któregośkolwiek z elementów wymienionych w § 4 rozporządzenia taryfowego powoduje, że złożony przez przedsiębiorstwo dokument nie może zostać zakwalifikowany jako taryfa w rozumieniu u.z.z.w. Również nieobjęcie uchwałą rady gminy wszystkich elementów wskazanych w przywołanej normie powoduje, iż nie dochodzi do zatwierdzenia taryfy; zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 XI 2008 r., sygn. II SA/GI 870/08, LEX nr 540389, oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 3 VI 2011 r. (sygn. NK.III.4131.1.73.2011.IM).

²⁵ Choć już wzór wniosku stanowiący załącznik do rozporządzenia taryfowego wskazuje, że załącznikami do niego są tylko tabele zawierające szczegółową kalkulację cen i stawek opłat.

do rozporządzenia, sama taryfa, uzasadnienie do wniosku i dołączone do niego załączniki, z wyjątkiem wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urzędzeń oraz szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat (skoro zgodnie z art. 24 ust. 3 u.z.z.w. te dwa dokumenty przedsiębiorstwo tylko dołącza do wniosku).

Zasygnalizowany problem, trudny do jednoznacznego rozstrzygnięcia, ma jednak – jak się wydaje – dość ograniczone znaczenie praktyczne. Potencjalnie znacznie bardziej doniosły jest sposób określenia zakresu przedmiotowego kompetencji poszczególnych organów gminy w procedurze taryfowej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że o ile przedsiębiorstwo w ramach wniosku (przy czym nie ma znaczenia, jak rozumianego) składa poza taryfą także jej uzasadnienie z dołączonymi do niego załącznikami, m.in. w postaci wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urzędzeń oraz tabel zawierających szczegółową kalkulację cen i stawek opłat, to organ wykonawczy gminy poddaje weryfikacji już tylko samą taryfę i plan (art. 24 ust. 4 u.z.z.w.).

Pojawia się zatem podstawowe pytanie: Czy organ wykonawczy, a w konsekwencji rada gminy, ma prawo weryfikować i ewentualnie kwestionować prawidłowość jedynie samej taryfy (ewentualnie na podstawie jej niezgodności z planem), jak wynika to z literalnego brzmienia ustawy, czy też organ wykonawczy gminy poddaje analizie cały wniosek taryfowy?

Wydaje się, że prawidłowa wykładnia analizowanych przepisów prowadzi do wniosku, iż do kompetencji organu wykonawczego gminy należy weryfikacja samej taryfy, jednakże dokonywana na podstawie informacji zawartych w całym wniosku oraz w załączonym do niego planie rozwoju i modernizacji urzędzeń oraz szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat²⁶. W przeciwnym razie należałoby uznać, po pierwsze, że ustawodawca nieracjonalnie nakazuje przedsiębiorstwu składać wnioski taryfowy w sytuacji, gdy weryfikacja jest ograniczona tylko do jego fragmentu (samej taryfy), po drugie, że weryfikacja zawężona jedynie do samej taryfy i planu byłaby (zwłaszcza w zakresie kontroli celowości ponoszenia przez przedsiębiorstwo kosztów) zupełnie iluzoryczna.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sprawdza zatem, czy w świetle treści całego wniosku i dołączonych załączników oraz wyjaśnień przedsiębiorstwa i jego dokumentacji księgowej taryfę można uznać za sporządzoną zgodnie z prawem, a planowane koszty działalności za celowe. Przy czym niekompletność wniosku taryfowego (brak któregośkolwiek

²⁶ Biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 24 ust. 3 u.z.z.w., te dwa dokumenty należy uznawać za załączniki do wniosku.

z elementów wskazanych w § 19 rozporządzenia taryfowego) winna – co do zasady – skutkować negatywną weryfikacją wniosku i odmową zatwierdzenia taryfy ze względu na niemożność potwierdzenia, że została sporządzona i skalkulowana zgodnie z prawem²⁷.

Warto zauważyć, iż prowadzi to w konsekwencji do przyjęcia dość liberalnego stanowiska (choć celowościowo jak najbardziej uzasadnionego), zgodnie z którym błędy popełnione w treści kompletnego wniosku (lecz nie w samej taryfie), o ile nie determinują niepoprawności tejże taryfy, nie powinny skutkować negatywnym wynikiem weryfikacji i w konsekwencji odmową zatwierdzenia taryfy. Kwestia ta z pewnością wymaga dalszej analizy.

3.2. Adresat wniosku taryfowego i termin złożenia wniosku

Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie.

W praktyce przedsiębiorstwo takie sporządza i przedkłada organowi wykonawczemu gminy równocześnie dwa odrębne wnioski taryfowe ujęte w jednym zbiorczym dokumencie – jeden z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, drugi z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków. W konsekwencji wszystkie przepisy u.z.z.w. i rozporządzenia taryfowego winny być w całej rozciągłości, a ponadto odrębnie, stosowane do każdego z wniosków. Ostatecznie rada gminy zatwierdza zatem jedną uchwałą dwie taryfy (oczywiście, jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi wyłącznie jeden rodzaj działalności, przedmiotem zatwierdzenia jest tylko jedna taryfa). Potwierdzają to tezy wyroku WSA w Gliwicach z 30 października 2008 r.²⁸, w którym sąd słusznie orzekł, że:

w sytuacji, gdy złożony zostaje jeden wniosek dotyczący zarówno zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jak i taryf zbiorowego odprowadzania ścieków, to w istocie radzie gminy zostają przedłożone dwa wnioski. Z żadnego

²⁷ To przedsiębiorstwo jest zobowiązane wykazać za pomocą informacji zawartych we wniosku, że taryfa została sporządzona zgodnie z prawem, a przede wszystkim że koszty, stanowiące podstawę kalkulacji niezbędnych przychodów determinujących finalnie wysokość cen i stawek opłat, są ponoszone celowo. Przy czym można mieć wątpliwości, czy wszystkie dokumenty i informacje, jakie powinny zgodnie z rozporządzeniem taryfowym znaleźć się we wniosku, rzeczywiście służą przedmiotowemu celowi.

²⁸ Wyroku WSA w Gliwicach z 30 X 2008 r., sygn. II SA/GI 373/08, LEX nr 507876.

przepisu ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wynika, by wnioski o zatwierdzenie obu tych taryf były objęte jednym dokumentem, a tym samym należy przyjąć, że mogą być one składane oddzielnie. Wnioski te podlegają oddzielnej kontroli pod względem ich sporządzenia w zgodzie z przepisami.

Pomimo że wzór wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, stanowiący załącznik do rozporządzenia taryfowego, wskazuje, iż wniosek ten powinien zostać skierowany do rady gminy, w świetle przywołanej normy ustawowej (art. 24 ust. 2 u.z.z.w.) poza dyskusją jest fakt, że właściwym adresatem wniosku jest organ wykonawczy gminy.

Trudności natomiast może wywołać analiza sposobu określenia przez ustawodawcę terminu złożenia wniosku taryfowego, a zwłaszcza skutków naruszenia tego terminu przez przedsiębiorstwo, szczególnie w tym kontekście, iż taryfa obowiązuje, co do zasady, tylko jeden rok (art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 10 u.z.z.w.).

Przed wszystkim, jak wynika z literalnego brzmienia art. 24 ust. 2 u.z.z.w., ustawodawca określił sztywny termin złożenia wniosku, tj. dokładnie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie. Automatycznie rodzi się pytanie, jakie są konsekwencje prawne złożenia wniosku przedwcześnie albo po terminie.

W literaturze przyjmuje się, że termin wskazany w art. 24 ust. 2 u.z.z.w. zaliczyć należy do terminów procesowych, co oznacza, iż jego naruszenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie ma wpływu na ważność toczącego się postępowania i podjętej uchwały²⁹. Pogląd ten należy rozwinąć, bowiem w obu wypadkach, zarówno przedwczesnego, jak i spóźnionego złożenia wniosku, odpowiedź na pytanie o skutki takiego działania może być zależna od tego, jaką datę wejścia w życie taryfy przedsiębiorstwo przewidziało we wniosku. Jeżeli przedsiębiorstwo narusza ustalony termin złożenia wniosku, można wyróżnić cztery odmienne sytuacje:

1) przedsiębiorstwo składa wniosek przed ustawowym terminem, a jako datę wejścia w życie nowej taryfy wskazuje dzień przypadający 70 dni od złożenia wniosku, czyli jeszcze na okres obowiązywania taryfy dotychczasowej;

²⁹ A. Trela, *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako przykład stosowania środków regulacyjnych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 4, s. 131, podaje za: H. Palarz, *Komentarz do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Gdańsk 2003, s. 107.

2) przedsiębiorstwo składa wniosek przed ustawowym terminem, ale jako datę wejścia w życie nowej taryfy wskazuje dzień przypadający na okres bezpośrednio po wygaśnięciu obowiązywania taryfy dotychczasowej;

3) przedsiębiorstwo składa wniosek później niż na 70 dni przed wygaśnięciem dotychczasowej taryfy i jako datę wejścia w życie nowej taryfy wskazuje dzień przypadający bezpośrednio po wygaśnięciu obowiązywania taryfy dotychczasowej;

4) przedsiębiorstwo składa wniosek później niż na 70 dni przed wygaśnięciem dotychczasowej taryfy, ale jako datę wejścia w życie nowej taryfy wskazuje dzień przypadający 70 dni po złożeniu wniosku taryfowego.

Pierwsza sytuacja jest prawnie niedopuszczalna, prowadzi bowiem do skrócenia czasu obowiązywania dotychczasowej taryfy, a tym samym do naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, czyli art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 10 u.z.z.w., zgodnie z którymi taryfa jest określana na rok i obowiązuje przez rok³⁰.

Drugi ze wskazanych stanów faktycznych jest trudniejszy do oceny. W szczególności należy zauważyć, że koszty, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne bierze pod uwagę przy ustalaniu niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat, muszą być oparte przede wszystkim na kosztach poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej (§ 6 i 7 rozporządzenia taryfowego). Tymczasem zgodnie z § 2 pkt 7 rozporządzenia taryfowego rok obrachunkowy poprzedzający wprowadzenie nowych taryf to 12 kolejnych pełnych miesięcy poprzedzających nie więcej niż o 2 miesiące dzień złożenia wniosku. Oznacza to, że ewentualne uznanie wcześniejszego złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo za dopuszczalne jest możliwe tylko w sytuacji, gdy kalkulacja cen i stawek opłat została oparta na kosztach roku obrachunkowego właściwego dla wniosku składanego dokładnie w 70. dniu przed wejściem taryfy w życie. Nawet jednak dochowanie tego warunku nie przesądza o dopuszczalności wcześniejszego złożenia przez przedsiębiorstwo wniosku o zatwierdzenie taryfy. O ile bowiem taki stan rzeczy (przedwczesne złożenie wniosku) nie narusza pozostałych zasad i terminów dokonania weryfikacji i zatwierdzenia

³⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 13 I 2010 r., sygn. PNK.I-0911/7/10: za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzenie nowych taryf przed upływem roku, na jaki ustalono poprzednie taryfy.

taryf oraz ich ogłoszenia w przypadku, kiedy rada gminy podejmuje finalnie uchwałę w sprawie zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia taryf, to jest nie do pogodzenia z normą art. 24 ust. 8 u.z.z.w. Przepis ten stanowi, że jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie, o którym mowa w art. 24 ust. 5 u.z.z.w., taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzą w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf. Jeżeli zatem przedsiębiorstwo złożyłoby wniosek przed ustawowym terminem, a rada gminy nie podjęłaby uchwały, nowa taryfa weszłaby w życie po 70 dniach od złożenia wniosku, a tym samym jeszcze w okresie obowiązywania taryfy dotychczasowej, co – jak wcześniej wskazano – jest sprzeczne z art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 10 u.z.z.w.

W trzecim z wymienionych przypadków (złożenia wniosku po terminie ustawowym i wskazania jako daty wejścia w życie nowej taryfy dnia przypadającego bezpośrednio po wygaśnięciu obowiązywania taryfy dotychczasowej) można zaakceptować pogląd, że 70-dniowy termin, wskazany w art. 24 ust. 2 u.z.z.w., ma charakter procesowy, i uznać, iż fakt spóźnionego złożenia wniosku – sam w sobie – nie uniemożliwia procedowania wniosku taryfowego i podjęcia uchwały przez radę gminy, a jednocześnie nie jest podstawą do odmowy zatwierdzenia taryfy, jako sporządzonej niezgodnie z prawem. Należy jednak wyraźnie zastrzec, że teza ta musiałaby ulec weryfikacji w sytuacji, kiedy wniosek zostałby złożony tak późno, iż naruszyłoby to ustawowy 45-dniowy termin, jaki łącznie ustawodawca przewidział dla organów gminy na dokonanie weryfikacji i zatwierdzenie taryfy. Ponadto, w razie ewentualnego zastosowania w opisanej sytuacji art. 24 ust. 8 u.z.z.w., taryfa wejdzie w życie nie w dniu wskazanym we wniosku, ale w terminie 70 dni od jego złożenia, czyli później, niż planowało przedsiębiorstwo, a zatem wystąpi okres, w którym nie będzie obowiązywała żadna taryfa.

W czwartej z opisanych sytuacji wniosek należy uznać za złożony w terminie, trzeba tylko zauważyć, że również wówczas (podobnie jak w wariantcie trzecim przy zastosowaniu normy art. 24 ust. 8 u.z.z.w.) pomiędzy wygaśnięciem taryfy dotychczasowej i chwilą wejścia w życie nowej taryfy powstanie luka, a zatem przez pewien czas nie będzie obowiązywała żadna taryfa. Nie jest to jednak sytuacja prawnie niedopuszczalna³¹, gdyż w takim wypadku przedsiębiorstwu

³¹ Wyrok NSA z 15 XI 2012 r., sygn. II OSK 2199/12, LEX nr 1291966.

wodociągowo-kanalizacyjnemu – w opinii przeważającej części orzecznictwa i doktryny – przysługuje wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu³².

3.3. Weryfikacja wniosku

Po złożeniu wniosku wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje planowane koszty świadczenia usług pod względem celowości ich ponoszenia.

Przepis art. 24 ust. 4 u.z.z.w. nie wskazuje, jak wygląda proces weryfikacji, w szczególności do jakich działań samodzielnie uprawniony jest organ wykonawczy gminy, czego organ ten może żądać od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz jaki powinien być rezultat weryfikacji zależnie od jej wyniku.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, iż w doktrynie i orzecznictwie przeważa pogląd, że w procesie weryfikacji taryf organ wykonawczy gminy nie stosuje przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³. W tym zakresie podnoszony jest przede wszystkim argument, iż postępowanie to nie kończy się wydaniem przez organ decyzji czy postanowienia³⁴. Należy uznać (co do czego również istnieje konsensus w doktrynie)³⁵, po pierwsze, że organ wykonawczy samodzielnie nie może wprowadzać korekt do projektu taryf przygotowanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po drugie, że w razie pozytywnego

³² Wyroki SN: z 25 III 2010 r., sygn. I CSK 449/09, LEX nr 688854, i z 22 IX 2005 r., sygn. IV CK 91/05, <http://www.arslege.pl/orzeczenie/215751/wyrok-sadu-najwyzszego-izbacywilna-z-dnia-22-wrzesnia-2005-r-iv-ck-91-05> (dostęp: 27 I 2014); glosy: S. Kani do wyroku NSA z 11 IX 2002 r., sygn. II SA/Ka 1201/02, LEX nr 81296, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 58–63, i B. Rakoczego do wyroku SN z 5 IV 2006 r., sygn. I CSK 149/05, LEX nr 182962, „Rejent” 2008, nr 11, s. 150–156; ponadto przywoływany już wyrok NSA z 15 XI 2012 r. Należy zaznaczyć, że kontrowersyjny jest pogląd o możliwości zastosowania w takiej sytuacji art. 735 k.c. w zw. z art. 750 k.c., na co wskazywał SN w wyroku z 25 III 2010 r.; zob. wyrok SA w Białymstoku z 13 XII 2012 r., sygn. I ACa 664/12, LEX nr 1303287.

³³ Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267, dalej „k.p.a.”.

³⁴ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, op. cit., podają za: Ł. Ciszewski, *Zatwierdzenie taryfy, czyli o czym zapomniiał ustawodawca*, „Wodociągi i Kanalizacja” 2006, nr 2, s. 6; oraz wyroki: NSA z 10 VII 2007 r., sygn. II OSK 584/07, LEX nr 384723, i WSA w Szczecinie z 7 XI 2012 r., sygn. I SA/Sz 672/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AF3A8A8575> (dostęp: 20 I 2014).

³⁵ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, op. cit.

wyniku procesu weryfikacji organ wykonawczy winien przedłożyć radzie gminy projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf, natomiast jeżeli weryfikacja przyniesie wynik negatywny, organ wykonawczy winien przedłożyć radzie projekt uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 sierpnia 2011 r.³⁶:

wprawdzie ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wskazuje sposobu postępowania w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy – w wyniku sprawdzenia zgodności taryf z przepisami ustawy i weryfikacji kosztów, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 u.z.z.w., pod względem celowości ich ponoszenia – dokona negatywnej oceny przedstawionych taryf, to zważywszy, iż organ wykonawczy nie może wprowadzać korekt do taryfy złożonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, należy uznać, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) po przeprowadzeniu czynności w trybie art. 24 ust. 4 u.z.z.w. przedstawia radzie gminy wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i w razie negatywnej oceny przedstawionych taryf może wnioskować o podjęcie uchwały o odmowie ich zatwierdzenia.

Wciąż nierozstrzygnięta pozostaje jednak kwestia, czy organ wykonawczy gminy powinien dokonać weryfikacji wyłącznie na podstawie dokumentów załączonych przez przedsiębiorstwo do wniosku oraz czy dopuszczalne jest wnoszenie przez przedsiębiorstwo autopoprawek do wniosku. Należy uznać, że zawężenie zakresu weryfikacji wyłącznie do analizy dokumentów przedkładanych wraz z wnioskiem taryfowym wypaczyłoby sens tego działania, w związku z czym należy uznać, że organ wykonawczy gminy ma prawo żądać wszelkich wyjaśnień i dokumentów księgowych niezbędnych z punktu widzenia oceny prawidłowości sporządzenia taryf. W takim samym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym już wyroku z 10 lipca 2007 r., w którym uznał, iż:

art. 24 ust. 4 ustawy nie wyjaśnia, jakie czynności mieszczą się w zakresie pojęcia „weryfikacja”. W celu sprecyzowania znaczenia tego słowa niezbędne jest sięgnięcie do słownika języka polskiego, który definiuje słowo „weryfikacja” między innymi jako czynność polegającą na sprawdzaniu prawdziwości, przydatności lub prawidłowości czegoś. Na gruncie analizowanego przepisu weryfikacja będzie więc oznaczała badanie przez organ wykonawczy gminy tego, czy przedstawione we wniosku taryfowym koszty zostały prawidłowo wyliczone. W związku z tym, jeżeli w oparciu o dokumenty przedstawione przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne organ gminy powziął wątpliwości co do celowości poniesienia części kosztów rzutujących na wysokość opłat za wodę, może on domagać się od przedsiębiorstwa przedłożenia materiałów źródłowych

³⁶ Wyrok NSA z 4 VIII 2011 r., sygn. II OSK 1080/11, LEX nr 1068949.

w postaci ewidencji księgowej. Tylko w ten sposób wójt ma realną możliwość wykonywać uprawnienie wynikające z powołanego przepisu. Akceptowanie odmiennego stanowiska w tym przedmiocie czyniłoby art. 24 ust. 4 ustawy regulacją iluzoryczną i nieracjonalną. [...] Podkreślić przy tym należy, iż wójt może domagać się udostępnienia dokumentacji księgowej przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wyjaśnienia zgłoszonych zastrzeżeń³⁷.

Przechodząc z kolei do rozważań odnoszących się do ewentualnej możliwości wnoszenia przez przedsiębiorstwo autopoprawek do wniosku taryfowego, należy uznać za słuszny pogląd³⁸, zgodnie z którym w tej materii rozpatrzeć można dwa modele postępowania. Pierwszy z nich to model odwołujący się do potrzeb praktyki i nakazujący organowi wykonawczemu gminy zwrócić się do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o złożenie odpowiednich autopoprawek w sytuacji ujawnienia nieprawidłowości we wniosku. Słabość tego modelu tkwi w tym, że zgodnie z u.z.z.w. organy gminy mają 45 dni na czynności kontrolne i zatwierdzenie taryfy. W sytuacji gdy przedsiębiorstwo składałoby autopoprawki, wniosek winien być sprawdzony przez organ wykonawczy gminy jako całość, a czas na powtórzenie procedury byłby znacznie krótszy od wskazanego w ustawie. Co więcej, pojawia się pytanie, w jaki sposób odróżnić sytuację, kiedy w związku z uwagami organu wykonawczego gminy przedsiębiorstwo składa autopoprawki do wniosku, od sytuacji, kiedy zmiany są tak głębokie, iż dochodzi *de facto* do złożenia zupełnie nowego wniosku.

Drugi z tych modeli zakłada, że organ wykonawczy gminy dokonuje sprawdzenia wniosku taryfowego, weryfikuje koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo i (w zależności od wyniku postępowania) przedkłada radzie gminy albo projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf, albo projekt uchwały w sprawie odmowy ich zatwierdzenia. W tym modelu aktywność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego kończy się w momencie złożenia wniosku oraz ewentualnych wyjaśnień i dokumentów dodatkowych, bez prawa wprowadzania zmian we wniosku. Słabością przedstawionego modelu jest oczywiście potencjalny brak możliwości usunięcia przez przedsiębiorstwo nawet drobnych czy przypadkowych błędów, wykrytych we wniosku przez organ wykonawczy gminy bądź przez samo przedsiębiorstwo.

³⁷ Tak też NSA w wyroku z 15 I 2013 r., sygn. II OSK 2306/12.

³⁸ Ł. Ciszewski, *Zatwierdzanie taryfy...; Wodociągi i kanalizacja – praktyka i prawo*, pod red. Z. Jerzmanowskiego, Poznań 2012, s. 31–32.

W praktyce, czemu trudno się dziwić, przeważa model pierwszy, za którym opowiedział się WSA we Wrocławiu w wyroku z 20 czerwca 2007 r.³⁹, stwierdzając, że „zarzuty te wskazują na braki (np. brak aktualnego planu), nieprawidłowości czy błędy rachunkowe, jakie – zdaniem rady – znalazły się we wniosku. W opinii składu orzekającego, jeśli rzeczywiście istniały wątpliwości, że wniosek dotknięty jest tego rodzaju wadami, to uznając, iż powyższe braki i błędy mają charakter formalny, organ dokonujący weryfikacji wniosku (wójt) winien wezwać, aby w wyznaczonym terminie Spółka uzupełniła braki wniosku, poprawiła błędy i wyjaśniła wątpliwości”.

Z formalnego punktu widzenia (zwłaszcza przestrzegania ustawowych terminów związanych z procedurą taryfową) właściwszy wydaje się jednak model drugi, szczególnie że, jak wcześniej wskazano, nawet ujawnienie przez organ wykonawczy gminy błędów we wniosku taryfowym, zwłaszcza tych nierzutujących na poprawność samej taryfy (w tym oczywiście wszelkich drobnych błędów rachunkowych czy pismarskich), nie powinno stanowić podstawy do negatywnego rezultatu weryfikacji i w konsekwencji podjęcia przez radę uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

Kolejną sporną kwestią w procesie weryfikacji jest sposób udokumentowania faktu dokonania weryfikacji. Jest to okoliczność o szczególnej doniosłości prawnej, choćby ze względu na treść art. 24 ust. 8 u.z.z.w., zgodnie z którym jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia tego wniosku. Zatem dokonanie weryfikacji jest warunkiem automatycznego wejścia w życie taryf w przypadku braku uchwały rady w tym zakresie.

Ustawodawca nie sprecyzował formy, w jakiej organ wykonawczy gminy powinien potwierdzić fakt dokonania weryfikacji wniosku taryfowego. Wydaje się więc, że dopuszczalne jest stwierdzenie tej okoliczności w każdej formie i na podstawie każdej czynności, o ile w sposób wyraźny i jednoznaczny potwierdza to dokonanie weryfikacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w przedmiotowej kwestii, wyrażane były i są bardzo różne poglądy. WSA w Kielcach w wyroku z 22 czerwca 2011 r.⁴⁰ stwierdził, iż:

³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 VI 2007 r., sygn. II SA/Wr 415/06, LEX nr 903340.

⁴⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 22 VI 2011 r., sygn. II SA/Ke 251/11, LEX nr 1091354.

właściwą prawną formą, w której organ powinien dać wyraz temu, że wykonał obowiązki wynikające z art. 24 ust. 4 ustawy, jest zarządzenie (zob. wyrok NSA z 30 czerwca 2004 r.⁴¹). Niewątpliwie kwestia sprawdzenia i weryfikacji taryf opłat jest sprawą z zakresu administracji publicznej i nie ma innej prawnej formy, w której organ wójt (prezydent miasta) mógłby dokonać weryfikacji wniosku i dołączonych do niego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokumentów.

Z kolei WSA w Gdańsku w wyroku z 27 stycznia 2011 r.⁴² wyraził zapatrywanie, iż „weryfikacja winna się odbyć w taki sposób, by organ zarządzający gminy w sposób jednoznaczny i niewątpliwy, dla celów dowodowych na piśmie, dał wyraz temu, że czynności te zostały przeprowadzone, a w ich wyniku zaakceptowane zostały wymienione w przepisie elementy wniosku przedsiębiorstwa (taryfy i koszty)”. Byłoby w ocenie sądu całkowicie wystarczające, gdyby „wójt dokonał weryfikacji i akceptacji (i o ile nastąpiłaby ona bez zastrzeżeń) poprzez złożenie oświadczenia i podpis na formularzu wniosku złożonego mu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”.

Należy uznać, że najwłaściwszą wykładnię przepisów u.z.z.w. w zakresie zasad potwierdzania faktu dokonania weryfikacji przedstawił NSA w przywoływanym już wyroku z 4 sierpnia 2011 r., uchylającym powołany wyżej wyrok WSA w Gdańsku z 27 stycznia 2011 r. NSA orzekł bowiem, że:

tak w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak i przepisach innych ustaw, nie przewidziano formy, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien odzwierciedlić przeprowadzenie czynności nakazanej mu przez art. 24 ust. 4 u.z.z.w. Gdyby ustawodawca zamierzał nadać tej czynności organu wykonawczego gminy określoną formę prawną, to zamieściłby w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków odpowiednie uregulowania prawne. W świetle obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw do przyjmowania w drodze „domniemania” formy działania organu wykonawczego gminy w trybie art. 24 ust. 4 u.z.z.w. Brak w aktach sprawy pisemnego stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie oznacza automatycznie, iż organ ten nie dokonał czynności nakazanych przepisem art. 24 ust. 4 powołanej wyżej ustawy. Kwestia sprawdzenia przez Wójta zgodności taryf z przepisami ustawy i weryfikacji kosztów, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia mogła być poruszana na sesji Rady Gminy, na której podjęto uchwałę w sprawie taryf, i do jej wyjaśnienia być może wystarczyłby np. protokół z tego

⁴¹ Wyrok NSA z 30 VI 2004 r., sygn. OSK 439/04, OwSS 2005/3/69, LEX nr 150205.

⁴² Wyrok WSA w Gdańsku z 27 I 2011 r., sygn. II SA/Gd 377/10, LEX nr 953175.

posiedzenia. Ponadto brak w aktach pisma Wójta Gminy S. odnośnie wyników oceny i weryfikacji taryf może oznaczać, że Wójt ocenił pozytywnie przedłożone taryfy, gdyż w przypadku negatywnej oceny przedstawiłby określone wnioski Radzie Gminy. Może to także oznaczać, że nie sporządził pismem stanowiska, ale swoją ocenę (pozytywną bądź negatywną) przedstawił na sesji Rady Gminy bądź w innej formie.

Wydaje się zatem, że uprawniona jest teza, iż sam fakt przedłożenia przez organ wykonawczy radzie gminy projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy albo odmowy jej zatwierdzenia stanowi wystarczający dowód na dokonanie weryfikacji i, co więcej, sam w sobie wskazuje na wynik tejże weryfikacji.

4. Zatwierdzenie taryf albo odmowa ich zatwierdzenia

4.1. Wprowadzenie

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 i 5 u.z.z.w. po dokonaniu weryfikacji taryf przez organ wykonawczy gminy rada gminy w terminie 45 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorstwo wniosku podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf albo o odmowie ich zatwierdzenia, jeżeli zostały sporządzone niezgodnie z przepisami. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w ustawowym terminie, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorstwo wniosku.

Warto w tym miejscu podkreślić, że niepodjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf nie jest równoznaczne z podjęciem uchwały o odmowie ich zatwierdzenia. Negatywne stanowisko rady w stosunku do projektu uchwały o zatwierdzeniu taryf wywołuje skutek w postaci ich wejścia w życie z mocy omówionego wyżej art. 24 ust. 8 u.z.z.w. Aby mówić o odmowie zatwierdzenia taryf, konieczne jest procedowanie uchwały o takiej właśnie treści.

4.2. Związanie rady gminy wynikami weryfikacji dokonanej przez organ wykonawczy

W tym miejscu należy zasygnalizować niezwykle istotny problem, jakim jest wyznaczenie granic związania rady gminy wynikami weryfikacji dokonanej przez organ wykonawczy gminy. Literalna wykładnia art. 24

ust. 4 i 5 u.z.z.w. nie wskazuje bezpośrednio na brak po stronie rady autonomii przy ocenie legalności taryfy. Warto nawet zauważyć, że o ile organ wykonawczy jest uprawniony do oceny taryfy pod względem jej zgodności z przepisami samej ustawy i weryfikacji kosztów w aspekcie celowości ich ponoszenia, o tyle radzie gminy ustawodawca przyznał – jak się wydaje – szerszą kompetencję, tj. do oceny taryfy pod względem zgodności z wszelkimi przepisami prawa. W ujęciu celowościowym takie zróżnicowanie zakresu dokonywanej przez poszczególne organy oceny taryfy wydaje się oczywiście pozbawione uzasadnienia. Ale i wykładnia celowościowa przywołanych przepisów nie daje jednoznacznych wyników.

Z jednej strony można przyjąć, że skoro tylko organ wykonawczy jest uprawniony do dokonywania weryfikacji taryfy, to rada jedynie zatwierdza rezultaty jego działań, podejmując w zależności od wyniku weryfikacji uchwałę odpowiednio o zatwierdzeniu albo o odmowie zatwierdzenia taryf. Tak właśnie kwestię tę ocenił NSA w cytowanym już wyroku z 15 stycznia 2013 r., uznając, iż:

sprawa taryfy może być rozstrzygnięta przez jej zatwierdzenie w sytuacji, gdy taryfa odpowiadać będzie prawem określonym wymaganiom. Przy czym czynność zatwierdzenia oznaczać będzie akceptację, zweryfikowanych wcześniej przez organ wykonawczy pod względem legalności i celowości, cen i opłat w ustalonej w taryfie wysokości. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przysługuje w tej materii prawo inicjatywy uchwałodawczej. Rada zatem nie dokonuje samodzielnie weryfikacji, pod względem legalności i celowości, sporządzania taryf. Norma kompetencyjna zawarta w art. 24 ust. 4 i ust. 5 u.z.z.w. powinna być interpretowana na gruncie systemowych i funkcjonalnych reguł wykładni, w związku z unormowaniami regulującymi zasady i tryb ustalania taryf także w zakresie podziału kompetencji pomiędzy wójtem a radą. Rada gminy zatwierdza tylko taryfy pozytywnie zweryfikowane przez wójta, zaś odmawia ich zatwierdzenia, gdy w ocenie organu wykonawczego, taryfy sporządzone zostały niezgodnie z przepisami prawa.

Z drugiej wszakże strony stanowisko zaprezentowane przez NSA odbiera radzie gminy jakąkolwiek samodzielność w procedurze taryfowej. Jeżeli rada gminy nie jest władna zaprezentować własnej oceny taryfy (należy przypomnieć, że nawet beczynność rady w świetle art. 24 ust. 8 u.z.z.w. nie jest skuteczną formą zanegowania tejsz taryfy), nieuchronnie nasuwa się pytanie o celowość uczestnictwa rady w przedmiotowej procedurze. Należy także zwrócić uwagę, iż przy przyjęciu koncepcji bezwzględne go podporządkowania rady rezultatom weryfikacji dokonanej przez organ wykonawczy, byłaby ona zobligowana do akceptacji

taryfy sprzecznej z prawem w sytuacji, kiedy sprzeczności tej nie ujawniłby proces weryfikacji.

Kwestię powyższą, mimo dość jednoznacznego brzmienia też wyroku NSA z 15 stycznia 2013 r., należy uznać za nadal wymagającą analiz, szczególnie że w samym orzecznictwie prezentowane są poglądy przeciwne. Dla przykładu, WSA we Wrocławiu w wyroku z 11 kwietnia 2013 r.⁴³ uznał, iż:

kontrola sprawowana przez radę gminy w stosunku do taryf nie może być dowolna czy też pozorna, gdyż ustawodawca wymaga od rady zbadania zgodności sporządzenia taryf z obowiązującymi przepisami. Gdyby rada, pomimo sporządzenia taryf niezgodnie z obowiązującymi przepisami, dokonała ich zatwierdzenia, to tym samym również podjęta w tym zakresie uchwała będzie naruszać prawo.

4.3. Zasady podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie odmowy zatwierdzenia taryfy

Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf, pominiawszy ewentualne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę i konsekwencje tego faktu, determinuje po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jedynie obowiązek ogłoszenia taryfy. Więcej wątpliwości i problemów wiąże się z podjęciem przez radę uchwały w sprawie odmowy zatwierdzenia taryfy.

Pierwszą kontrowersyjną kwestią związaną z podjęciem uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf jest niewątpliwie sposób postępowania rady gminy w sytuacji, gdy tylko jedna z taryf przedłożonych łącznie przez przedsiębiorstwo okaże się sprzeczna z prawem. W tym zakresie należy wyrazić wątpliwość co do słuszności tezy, którą NSA zaprezentował w wyroku z 25 marca 2011 r.⁴⁴, uznając, że:

zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia dotyczy przedłożonych taryf, a więc zarówno taryfy dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jak i zbiorowego odprowadzania ścieków. NSA stwierdził, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 24 ust. 5 ustawy nie daje zatem radzie gminy prawa do zatwierdzenia tylko niektórych taryf i odmowy zatwierdzenia pozostałych. Kompetencja taka nie wynika wszak z treści art. 24 ust. 5 ustawy.

Sąd uznał, że skoro przedłożona taryfa dotycząca zbiorowego zaopatrzenia w wodę została sporządzona z naruszeniem § 5 rozporządzenia

⁴³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 IV 2013 r., sygn. II SA/Wr 764/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0121EDBDDA> (dostęp: 27 I 2014).

⁴⁴ Wyrok NSA z 25 III 2011 r., sygn. II OSK 4/11, LEX nr 1080267.

taryfowego, to nawet w przypadku gdy uchybienie to miało miejsce w taryfie dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę, w świetle rozumianego jak powyżej art. 24 ust. 5 ustawy skutkuje ono odmową zatwierdzenia i taryfy dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę, i taryfy dotyczącej zbiorowego odprowadzania ścieków.

Całościowa wykładnia przepisów u.z.z.w. prowadzi jednak do odmiennego wniosku, tożsamego z poglądem wyrażonym w wyroku WSA w Gliwicach z 28 lipca 2008 r.⁴⁵, w którym Sąd uznał, że:

nie można wykluczyć sytuacji, w której przedstawione radzie gminy taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę zostały sporządzone zgodnie z prawem, a standardów tych nie spełnia taryfa dotycząca zbiorowego odprowadzania ścieków. Brak jest podstaw do twierdzenia, że uchwała, w której zatwierdza się taryfę tylko zgodną z prawem (np. dotyczącą odprowadzania ścieków), a odmawia zatwierdzenia taryf niezgodnych z prawem, narusza art. 24 ust. 5 u.z.z.w. Oczywiście jest, że jeżeli część przedstawionej taryfy np. dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest zgodna z przepisami, to powinna być zatwierdzona przez radę gminy, a część dotycząca np. odprowadzania ścieków nie odpowiada tym przepisom, to w świetle art. 24 ust. 4 tej ustawy powinno to skutkować odmową zatwierdzenia tej i tylko tej taryfy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że przyjęcie poglądu zaprezentowanego przez NSA w wyroku z 25 marca 2011 r. prowadziłyby do trudnej do zaakceptowania z punktu widzenia logiki tezy, iż jeżeli przedsiębiorstwo złoży równolegle dwa wnioski taryfowe (jeden prawidłowy, drugi obciążony błędami), to rada gminy zakwestionuje tylko wniosek wadliwy, natomiast jeżeli przedsiębiorstwo w sensie technicznym połączy oba wnioski w jednym dokumencie, to na skutek wadliwości jednej z taryf, rada powinna zakwestionować obie.

Drugą wymagającą wyjaśnienia kwestią związaną z podjęciem uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf są podstawy, na jakich takie rozstrzygnięcie rady gminy może zostać oparte. Należy stwierdzić, że uchwała taka może zostać podjęta wyłącznie w razie stwierdzenia naruszenia konkretnego przepisu prawa, zaś norma prawna, która została naruszona, winna zostać przez radę wyraźnie wskazana w podstawie prawnej uchwały bądź w treści uzasadnienia (tak NSA w wyroku z 5 marca 2009 r.⁴⁶). Zdaniem NSA (wyrok z 27 maja 2008 r.⁴⁷):

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 28 VII 2008 r., sygn. II SA/GI 372/08, LEX nr 511484.

⁴⁶ Wyrok NSA z 5 III 2009 r., sygn. II OSK 1824/08, LEX nr 597395.

⁴⁷ Wyrok NSA z 27 V 2008 r., sygn. II OSK 279/08, LEX nr 494363.

art. 24 ust. 4 i ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków musi być interpretowany w związku z rozwiązaniami prawnymi regulującymi zasady ustalania taryf. Naruszenie tych przepisów prowadzi do sporządzenia taryf niezgodnie z przepisami prawa. Niewystarczające jest przy tym powołanie się w uchwale na sprzeczność treści taryf z samym art. 24 ust. 5 u.z.z.w., bowiem przepis ten formułuje jedynie kompetencję dla rady do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf.

Jak słusznie stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z 8 czerwca 2011 r.⁴⁸:

[n]ależy w pełni zgodzić się z prezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem co do tego, że 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. 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.

Podobnej wykładni przepisów dokonał WSA w Gliwicach w wyroku z 11 czerwca 2008 r.⁴⁹, w którym stwierdził, że:

podjęcie przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf musi łączyć się z jednoczesnym stwierdzeniem, jaki przepis prawa taryfa ta narusza, chodzi przy tym o przepisy dotyczące sporządzania taryf. Podstawę prawną do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia stanowi nie tylko przepis art. 24 ust. 5 u.z.z.w., ale także wymagający współzastosowania inny przepis lub przepisy, których naruszenie świadczy o sporządzeniu taryf niezgodnie z przepisami.

W praktyce najczęstszą przyczyną skutecznego (tj. niezakwestionowanego następnie przez organ nadzoru) podjęcia przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf jest pominięcie we wniosku obligatoryjnych elementów taryfy, nieprawidłowości w sposobie wyodrębnienia grup taryfowych oraz niedołączenie do wniosku jednego z załączników do uzasadnienia, wskazanych w § 19 ust. 3 rozporządzenia taryfowego (przede wszystkim wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń).

⁴⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 VI 2011 r., sygn. II SA/Wr 234/11, LEX nr 1087014.

⁴⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 11 VI 2008 r., sygn. II SA/Gl 312/08, LEX nr 511485.

4.4. Skutki podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryfy

Zgodnie z art. 24 ust. 5a i 5b u.z.z.w. wskutek podjęcia przez radę gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, niezakwestionowanej przez organ nadzoru, czas obowiązywania dotychczasowych taryf przedłuża się o 90 dni⁵⁰. W sytuacji natomiast, kiedy organ nadzoru (wojewoda) uchwałą taką zakwestionuje, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Warto w tym miejscu dodać, że normy u.z.z.w. są w tym zakresie skonstruowane wadliwie, ponieważ nie uwzględniają reguł postępowania nadzorczego wynikających z u.s.g. Po pierwsze, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie jest stroną postępowania nadzorczego⁵¹, w związku z czym wojewoda nie jest zobligowany do doręczenia mu rozstrzygnięcia nadzorczego⁵². Z kolei w przypadku, gdy organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, w ogóle przecież nie wydaje takiego rozstrzygnięcia⁵³. Po drugie, terminy wyznaczone organom gminy w procesie weryfikacji i stanowienia taryf nie zostały przez ustawodawcę skorelowane z terminami związanymi z działalnością organu nadzoru, wskazanymi w przepisach u.s.g.

Zakładając, że organy gminy na weryfikację i zatwierdzenie taryfy wykorzystają cały przewidziany w art. 24 u.z.z.w. okres, tj. że rada gminy podejmie uchwałę o zatwierdzeniu taryfy w 45. dniu od złożenia wniosku (co w praktyce zdarza się nader często), to do wejścia taryfy w życie pozostanie 25 dni. Tymczasem zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. organ wykonawczy gminy obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zaś zgodnie z art. 91

⁵⁰ Analogiczny skutek wywołuje stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały o zatwierdzeniu taryf.

⁵¹ Należy natomiast uznać, że przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu służy prawo zaskarżenia uchwały rady gminy w trybie art. 101 u.s.g. – tak NSA w przywoływanym już wyroku z 15 XI 2012 r.

⁵² W praktyce część wojewodów uznaje normę art. 24 ust. 5a u.z.z.w. za samoistną podstawę doręczenia przedsiębiorstwu rozstrzygnięcia nadzorczego, autonomiczną wobec przepisów u.s.g.

⁵³ I w tym wypadku wojewodowie uznają normę art. 24 ust. 5 u.z.z.w. za podstawę przesłania przedsiębiorstwu informacji o braku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zob. np. opis stanu faktycznego zawarty w uzasadnieniu przywoływanego już wyroku NSA z 15 XI 2012 r.

ust. 1 u.s.g. organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Oznacza to, że rozstrzygnięcie nadzorcze może zapaść maksymalnie 12 dni po wejściu taryfy w życie. W efekcie potencjalnie możliwa jest taka sytuacja, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłosi i zacznie stosować taryfę, która zostanie następnie zakwestionowana przez organ nadzoru.

5. Przedłużenie czasu obowiązywania taryf

Regulacje umożliwiające przedłużenie czasu obowiązywania dotychczasowych taryf, czyli art. 24 ust. 9a–9c, zostały wprowadzone do u.z.z.w. nowelizacją z 2005 r.⁵⁴ Zgodnie z przywołanymi przepisami na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego rada gminy, w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o jeden rok. W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku przedsiębiorstwo zamieszcza w szczególności informacje dotyczące zakresu świadczonych usług oraz warunków ekonomicznych będących podstawą przedłużenia obowiązywania dotychczasowych taryf. Do wniosku nie dołącza natomiast ani szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat, ani wieloletniego planu modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Należy uznać, że „wniosek o przedłużenie czasu obowiązywania taryf” nie jest tożsamy z „wnioskiem o zatwierdzenie taryf” w rozumieniu art. 24 ust. 2 u.z.z.w. i w związku z tym nie musi odpowiadać wymogom zawartym w § 19 rozporządzenia taryfowego ani zostać złożony w określonym terminie. Jest to dokument odformalizowany. Co istotne, przedmiotowy wniosek nie jest również weryfikowany przez organ wykonawczy gminy. Przedsiębiorstwo uzasadnia swój wniosek, wskazując jedynie zakres usług, które świadczy, oraz podając argumenty o charakterze ekonomicznym, które przemawiają za brakiem potrzeby zmian cen i stawek opłat za świadczone usługi z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W praktyce przedsiębiorstwa wskazują przede wszystkim przyczyny uzasadniające niepodwyższanie cen i stawek opłat, choć teoretycznie winny wykazać również brak konieczności ich obniżenia.

⁵⁴ Ustawa z dnia 22 IV 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 729).

Za zachowaniem dotychczasowego poziomu cen i stawek opłat przemawia zwykle zrównoważenie wzrostu niektórych kosztów prowadzenia działalności przez planowane zwiększenie sprzedaży połączone z wprowadzeniem oszczędności w innych pozycjach kosztów. Należy jednak pamiętać, że sposób i dokładność zaprezentowania uzasadnienia ekonomicznego wniosku zależy od przedsiębiorstwa, przy czym ustawa wyraźnie zwalnia je od obowiązku przygotowania szczegółowej kalkulacji, czyli takiej, o jakiej mowa w przepisach rozporządzenia taryfowego. Skądinąd rodzi się zasadnicze pytanie, w jaki sposób bez przeprowadzenia szczegółowej kalkulacji przedsiębiorstwo może ustalić, iż zachowując przez określony czas dotychczasowy poziom cen i stawek opłat, pokryje wszystkie uzasadnione koszty prowadzenia działalności⁵⁵.

Wniosek przedsiębiorstwa jest zatwierdzany w drodze uchwały rady gminy, zaś przedłużenie czasu obowiązywania dotychczasowych taryf może nastąpić nie więcej niż o jeden rok, przy czym możliwe jest kilkukrotne przedłużenie czasu obowiązywania taryf na podstawie kolejnych wniosków przedsiębiorstwa, o ile oczywiście suma okresów, na które taryfa zostanie przedłużona, nie przekracza łącznie jednego roku. Jeden wniosek może dotyczyć łącznie przedłużenia taryfy wodociągowej i kanalizacyjnej, co – jak się wydaje (mimo że ustawa mówi o wniosku dotyczącym taryf, w liczbie mnogiej) – nie wyklucza przedłożenia radzie wniosku o przedłużenie czasu obowiązywania tylko jednej taryfy (np. wodociągowej), z jednoczesnym złożeniem wniosku taryfowego na podstawie art. 24 ust. 1–7 u.z.z.w. dla drugiej taryfy⁵⁶. Należy zaznaczyć, iż beczynność rady gminy w odniesieniu do wniosku o przedłużenie czasu obowiązywania taryf nie powoduje automatycznego wejścia w życie przedmiotowego wniosku na podstawie art. 24 ust. 8 u.z.z.w. (czas obowiązywania dotychczasowych taryf w takiej sytuacji nie przedłuży się, a taryfy po prostu wygasną z upływem roku od ich wejścia w życie)⁵⁷.

Taryfy, których czas obowiązywania zostaje przedłużony, nie wymagają ogłoszenia, bowiem ceny i stawki opłat wskazane w uchwale już obowiązują (potwierdza to pośrednio treść art. 24 ust. 9 u.z.z.w.). Jest to logiczne, bowiem przedłużenie czasu obowiązywania dotychczasowych taryf nie zmienia w żaden sposób zasad rozliczeń z odbiorcami usług.

⁵⁵ Ł. Ciszewski, *Przedłużenie czasu obowiązywania dotychczasowych taryf*, „Wodociągi i Kanalizacja” 2006, nr 12, s. 18.

⁵⁶ Tak również P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, op. cit., podają za: Ł. Ciszewski, *Przedłużenie czasu obowiązywania...*

⁵⁷ Tak przywoływany już wyrok NSA z 15 XI 2012 r.

Warto w tym miejscu podkreślić, że instytucja wniosku o przedłużenie czasu obowiązywania dotychczasowych taryf dotyczy zarówno takich taryf, które zostały przez radę gminy uchwalone, jak i takich, które weszły w życie wskutek uchylecia przez organ nadzoru (wojewodę) uchwały rady gminy w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf. Co więcej, może zostać przedłużony czas obowiązywania taryf, które weszły w życie z mocy art. 24 ust. 8 u.z.z.w., a zatem w sytuacji, gdy po dokonaniu weryfikacji wniosku przez organ wykonawczy gminy rada gminy w ustawowym terminie nie podjęła ani uchwały o zatwierdzeniu taryf, ani uchwały o odmowie ich zatwierdzenia. Budzi natomiast poważne wątpliwości możliwość przedłużenia czasu obowiązywania cen i stawek opłat ustalonych przez organy gminy w trybie art. 24a u.z.z.w. na okres pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez nowo powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo nowego rodzaju działalności.

6. Ogłoszenie taryf

Bez względu na przyjęty wariant wejścia w życie nowych taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobligowane do ich ogłoszenia. Taryfy zatwierdzone przez radę gminy przedsiębiorstwo ogłasza w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały. Taryfy, które wchodzi w życie w trybie art. 24 ust. 5b lub ust. 8 u.z.z.w., przedsiębiorstwo ogłasza w tożsamy sposób, jednakże w terminie co najmniej 7 dni przed dniem ich wejścia w życie.

W doktrynie zaprezentowano pogląd⁵⁸, że analiza treści art. 24 u.z.z.w. nie potwierdza wniosku, zgodnie z którym obowiązywanie taryfy jest uzależnione od jej ogłoszenia. Rzeczywiście, treść art. 24 ust. 5b i ust. 8 u.z.z.w. wyraźnie uniezależnia wejście taryf w życie od faktu ich ogłoszenia. Nie wolno jednak zapominać, iż taryfę należy zakwalifikować jako wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 k.c., a przywołane przepisy u.z.z.w. dotyczące wejścia taryf w życie należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do normy art. 384¹ k.c.⁵⁹ To z kolei powoduje, że przy braku odmiennych postanowień umownych, taryfa wiąże odbiorcę usług

⁵⁸ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, op. cit.

⁵⁹ Tak zasady wejścia w życie taryf przedsiębiorstwa energetycznego określił Sąd Najwyższy w przywoływanych już: uchwale składu siedmiu sędziów SN z 15 II 2007 r. oraz wyroku z 16 III 2007 r.

(jako stronę stosunku umownego o charakterze ciągłym) przy spełnieniu warunków przewidzianych w samej u.z.z.w. Należy podkreślić, iż taki skutek (związanie odbiorcy postanowieniami nowej taryfy) nie może zostać osiągnięty bez prawidłowego ogłoszenia taryfy, bowiem w braku ogłoszenia – postanowienia art. 24 u.z.z.w., dotyczące wejścia w życie taryf, nie mogą być kwalifikowane jako regulacja specjalna w stosunku do normy art. 384¹ k.c. i jej nie zastępują. Zatem taryfę taką, przy braku jej ogłoszenia, przedsiębiorstwo musiałoby doręczyć odbiorcom usług i mogłoby zacząć ją stosować dopiero po upływie najbliższego terminu do wypowiedzenia umowy przez odbiorcę.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wybranych zagadnień potwierdza złożoność i wieloaspektowość problematyki zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Choć, jak się wydaje, w doktrynie i przeważającej części orzecznictwa istnieje konsensus, że uchwała taryfowa nie jest aktem prawa miejscowego, tym samym zaś taryfa nie ma charakteru normatywnego, a także przekonujące są argumenty kwalifikujące taryfę jako wzorzec umowny w rozumieniu k.c., wiele kwestii formalnoprawnych związanych z samą procedurą weryfikacji i zatwierdzania taryf pozostaje wątpliwych.

Po pierwsze, kontrowersje determinowane niejednoznacznością przepisów (art. 24 ust. 3 u.z.z.w. oraz § 4 i 19 rozporządzenia taryfowego) wywołuje kwestia kształtu i zawartości wniosku taryfowego. Problematyczne jest wskazanie tych elementów wniosku taryfowego, których niepoprawność prowadzić może do negatywnego rezultatu weryfikacji, oraz rodzaju uchybień, które mogą powodować taki skutek. W efekcie wątpliwości na etapie weryfikacji budzi zakres kontroli wniosku ze strony organu wykonawczego.

Po drugie, problematyczny jest zakres autonomii rady gminy w procesie zatwierdzania taryf. Przytoczony w punkcie 4.2 niniejszego artykułu pogląd NSA, wyrażony w wyroku z 15 stycznia 2013 r., zgodnie z którym rada gminy jest bezwzględnie związana wynikami weryfikacji dokonywanej przez organ wykonawczy, wydaje się trudy do zaakceptowania, bo choć rada tylko „zatwierdza” taryfę, zatem jej nie kształtuje, to jednak nie może być w tym procesie pozbawiona jakiegokolwiek samodzielności.

Po trzecie, sposób ukształtowania procedury nadzoru nad działaniami organów gminy w zakresie zatwierdzania taryf, oparty na modelu wynikającym z przepisów u.s.g., w dużej mierze pozbawia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne możliwości podjęcia skutecznej obrony jego interesów prawnych i ekonomicznych. Należy bowiem pamiętać, że przedsiębiorstwo to nie jest stroną postępowania nadzorczego, a jednocześnie w razie braku zanegowania w ustawowym terminie przez wojewodę uchwały rady gminy o odmowie zatwierdzenia taryf zobligowane jest do złożenia kolejnego wniosku taryfowego – i to bez względu na prawo zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego.

Po czwarte wreszcie, czas trwania procedur sądowej oceny poprawności uchwał rady gminy i rozstrzygnięć organów nadzoru powoduje, że orzeczenia sądów administracyjnych nie tyle służą rozstrzygnięciu konkretnych spraw, na tle których są wydawane (w chwili orzekania z zasady obowiązują już kolejne taryfy), ile raczej kształtują w sposób abstrakcyjny wykładnię przepisów u.z.z.w. i rozporządzenia taryfowego. Ten aspekt działania sądów administracyjnych jest oczywiście nie do przecenienia, lecz nie stanowi istoty sądowej kontroli działalności samorządu gminnego. Wydaje się, że aktualny model sprawowania kontroli nad polityką taryfową przyznający podstawowe kompetencje w tym zakresie organom gminy⁶⁰, a następnie poddający uchwałę rady gminy procedurze nadzoru ze strony wojewody, w konsekwencji zaś jurysdykcji sądów administracyjnych, wymaga modyfikacji.

W praktyce organy gmin w wielu przypadkach nie dysponują aparatem zdolnym do kompleksowej weryfikacji wniosku taryfowego, a dodatkowo, kontrolując taryfy, biorą pod uwagę wiele okoliczności pozaprawnych o charakterze społeczno-politycznym. Z drugiej strony w procesie weryfikacji nie bez znaczenia pozostaje fakt, że gminy są w znakomitej większości właścicielami przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

W tej sytuacji, oczywiście, utrzymując zasadę kontroli taryf *ex ante*, zasadne jest rozważenie utworzenia modelu odrębnego centralnego organu weryfikującego, w sposób w pełni profesjonalny i wolny od lokalnych uwarunkowań politycznych, taryfy przedsiębiorstw

⁶⁰ Należy zaznaczyć, że model sprawowania kontroli nad cenami wody i ścieków przez organy gmin jest w krajach europejskich modelem często spotykanym (np. Francja, Finlandia, Austria).

wodociągowo-kanalizacyjnych, na kształt Urzędu Regulacji Energetyki. Podobny postulat wyraził również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)⁶¹.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że przedmiotowe rozwiązanie, jakkolwiek *de lege ferenda* wydaje się najefektywniejsze, wymaga przezwyciężenia licznych trudności. Niewątpliwie ogromnym problemem jest znaczące rozdrobnienie na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych⁶², co stanowiłoby wyzwanie organizacyjne dla nowo utworzonego centralnego organu weryfikującego, który rocznie musiałby poddać ocenie blisko dwa tysiące wniosków taryfowych⁶³. Taki stan rzeczy, tj. istnienie bardzo wielu niedużych przedsiębiorstw (często rolę tę pełni bezpośrednio gmina), powodowałby również, że znaczna część podmiotów, ze względu na niewystarczający potencjał, nie byłaby w stanie (przynajmniej początkowo) sprostać wymaganiom postawionym przez wyspecjalizowanego, profesjonalnego weryfikatora, szczególnie w kontekście niejednoznacznych przepisów prawa regulujących sferę konstruowania taryf.

Nie wolno wreszcie zapominać, że w wielu miejscach kraju funkcjonują przedsiębiorstwa obsługujące kilka albo kilkanaście gmin, stosujące na całym obszarze swego działania wspólną politykę taryfową (równe ceny i stawki opłat) – i to pomimo istnienia oczywistych różnic w kosztach świadczenia usług. Taki stan rzeczy determinowany jest najczęściej wcześniejszą realizacją grupowych (międzygminnych) projektów infrastrukturalnych, przy których organizowaniu gminy przyjęły polityczny konsensus utrzymania wspólnych cen. Centralny regulator, jeśli wziąć pod uwagę zasady wynikające z rozporządzenia taryfowego, przede wszystkim nakaz unikania finansowania skróśnego, prawdopodobnie zakwestionowałby tego typu praktyki.

Wszystkie te argumenty, chociaż w żadnym stopniu nie przekreślają samej idei wprowadzenia centralnego regulatora w gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej, nakazują odpowiednio przygotować proces zmian.

⁶¹ UOKiK, *Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, 2011, http://www.uokik.gov.pl/analizy_rynku2.php#faq1545 (dostęp: 20 I 2014), s. 130.

⁶² Do Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie, skupiającej zaledwie część przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, należy ponad 430 podmiotów. Zob. IGWP, *Wykaz członków*, <http://www.igwp.org.pl/wykaz-czlonkow-igwp> (dostęp: 20 I 2014).

⁶³ Remedium mogłoby stanowić zastąpienie regulatora centralnego wyspecjalizowanymi organami o charakterze regionalnym.

PRINCIPLES OF REVISING AND APPROVING WATER AND SEWERAGE TARIFFS – OUTLINE OF THE ISSUE

Summary

The necessity of guaranteed water supply and quality service underlay a legislative decision made to ensure an administrative supervision of that activity. One of the basic instruments of the control is a procedure of handling a tariff of water and sewage rates and charges.

Pursuant to the Act of 7 June 2001 on water supply and sewerage treatment service, the revision and approval of tariffs has been vested in individual municipalities, and the regulations governing their activity have practically remained intact since the implementation of the Act, notwithstanding the many problems and doubts that have been arising as to the functioning of public administration organs, administrative courts, or the operations of companies.

The paper presents issues related to the revision and approval of tariffs. The key issues that have been analysed include the definition of a tariff and a tariff application, establishing the legal nature of such documents, and the identification of the principles as well as limits of tariff revision performed by a municipality executive body in the process of tariff approval. It also contains *de lege ferenda* conclusions which point to the need to replace municipality bodies involved in the process with specialised central or regional organs, to ensure participation of a professional and independent regulator, free from the pressures of local politics (maintaining, of course, the *ex ante* supervision).

Keywords: tariff – tariff application – tariff approval – tariff revision – water and sewage enterprise