RADA GMINY ZAPOLICE
ul. Plac Strażacki 5
98-161 ZAPOLICE
pow. zduńskowolski, woj. łódzkie

UCHWAŁA NR XI/62/2015
RADY GMINY ZAPOLICE
z dnia 11 września 2015 r.

w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645 i poz. 1318; z 2014 r. poz. 379 i poz. 1072) oraz art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139) Rada Gminy Zapolice uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Odmawia się zatwierdzenia taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków przedłożonych przez Mariana Janasa reprezentującego firmę P.U.H. "WODNIK" Marian Janas z siedzibą Pstrokonie 60, 98-161 Zapolice, mających obowiązywać od dnia 7 października 2015 r. do dnia 6 października 2016 r. na terenie gminy Zapolice.

2. Uzasadnienie, do uchwały w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Zapolice, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Zapolice.

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu na tablicy informacyjnej i stronie internetowej Urzędu Gminy Zapolice i wchodzi w życie z dniem podjęcia.

RADA GMINY ZAPOLICE

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
Piotr Paweł Hryniuk

Załącznik do uchwały Nr XI/62/2015
Rady Gminy Zapolice z dnia 11 września 2015 r.

UZASADNIENIE

Zgodnie z ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139) zwaną dalej ustawą, oraz rozporządzeniem 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) zwanym dalej rozporządzeniem, Marian Janas reprezentujący firmę P.U.H. „WODNIK" Marian Janas z siedzibą Pstrokonie 60, 98-161 Zapolice dnia 28 lipca 2015 r. przedłożył wniosek o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Zapolice na okres od dnia 7 października 2015 r. do dnia 6 października 2016 r. Wniosek został złożony w wymaganym terminie. Art. 24 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej stwierdza, że wniosek o zatwierdzenie taryf powinien być skierowany do Wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który następnie sprawdza czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty pod względem celowości ich ponoszenia.

Nie budzi wątpliwości fakt, iż sprawy przedmiotem których jest zatwierdzenie taryf zbiorowego odprowadzania ścieków należą do tej kategorii, która dotyka sfery życia szczególnie istotnej z punktu widzenia interesów mieszkańców gminy. Zaakcentować należy, iż sprawy z zakresu zbiorowego odprowadzenia ścieków na podstawie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak również ustawy o samorządzie gminnym zostały powierzone gminie, jako zadania własne. W tym celu organy wykonawcze i stanowiące gminy zostały wyposażone w szereg instrumentów prawnych zapewniających możliwość realnego wywiązania się z omawianego zadania. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139) nie tylko uprawnia organy gminy do decydowania w przedmiocie zatwierdzenia taryf na usługi przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, ale także upoważnia je do wydawania zezwoleń na świadczenie usług (art. 16 ust. 1 ustawy), uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust 1 ustawy). W powołanej ustawie prawodawca przyznał kompetencję do określania taryf opłat za ścieki przedsiębiorcom wodociągowo - kanalizacyjnym (art. 20 ustawy), z tym, że uprawnienie do ich zatwierdzenia powierzył radzie gminy, która dokonuje tego w drodze

uchwały (art. 24 ust. 1 ustawy). Postępowanie taryfowe inicjuje wniosek przedsiębiorstwa, składany wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia w życie taryf (art. 24 ust. 2 ustawy). Przepisy ustawy obligują przedsiębiorstwo do dołączenia do wniosku dokumentów, w postaci szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat (art. 24 ust 3 ustawy).

Przed podjęciem przez Radę Gminy uchwały w przedmiocie zatwierdzenia określonych przez wnioskodawcę stawek opłat, organ wykonawczy gminy dokonuje wstępnej analizy wniosku. W tym zakresie wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobligowany:

1. do sprawdzenia, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy oraz
2. **do weryfikacji kosztów związanych ze świadczeniem usług, poniesionych przez przedsiębiorstwo w poprzednim roku obrachunkowym, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej (art. 24 ust. 4 ustawy), pod względem celowości ich ponoszenia.**

Przeprowadzenie weryfikacji z punku widzenia legalności taryf sprowadza się do analizy art. 20 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz oceny tego, czy opracowane taryfy zostały przygotowane zgodnie z kryterium legalności (w zgodności z przepisami prawa). Jednym z nich jest wskazany w art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy obowiązek uwzględnienia przy ustalaniu taryf kosztów związanych ze świadczeniem usług, poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym. Jak określa ustawa, weryfikacji podlegają koszty, które przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne **ustala w oparciu o dokumentację księgową**. 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 wodociągowo - kanalizacyjne **organ gminy powziął wątpliwości, co do celowości poniesienia części kosztów rzutujących na wysokość opłat za ścieki, może on domagać się od przedsiębiorstwa przedłożenia wyjaśnień, materiałów źródłowych w postaci ewidencji księgowej**. Tylko w ten sposób wójt ma realną możliwość wykonywać uprawnienia wynikające z powołanego przepisu.

Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne zgodnie z § 19 rozporządzenia do wniosku o zatwierdzenie taryf załącza wymagane dokumenty: taryfę za zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz uzasadnienie wniosku. W uzasadnieniu wniosku o zatwierdzenie taryf zamieszcza w szczególności informacje dotyczące zakresu świadczonych usług, standardów jakościowych usług, w tym informację dotyczącą wpływu określonej taryfy na ich poprawę,

spodziewanej poprawy jakości usług przy wprowadzeniu nowych metod alokacji kosztów i zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryf.

Przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie zadośćuczyniło wymogom o których mowa w ww. art. rozporządzenia.

Mając na względzie powyższe, Wójt Gminy Zapolice pismem znak: OŚ.7021.2.6.2015 z dnia 3 września 2015 r. wezwał przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne do przedstawienia ewidencji księgowej, na podstawie której tutejszy organ mógłby dokonać weryfikacji w przedmiocie zgodności z przepisami prawa opracowanych taryf. W przedmiotowym piśmie Wójt Gminy Zapolice zobowiązał jednocześnie przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne do uzupełnienia wniosku o zatwierdzenie taryf w pkt. 4 tj. zmiana warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryf. Tutejszy organ poprosił także o wykazanie szczegółowej kalkulacji wraz z podaniem opisu planowanych nakładów inwestycyjnych, o których mowa w przedłożonym przez przedsiębiorstwo wniosku. Wójt Gminy Zapolice zaznaczył, iż bez przedłożenia informacji i dokumentów wymienionych w piśmie nie jest możliwe zweryfikowanie wniosku o zatwierdzenie taryf.

W dniu 4 września 2015 r. do siedziby tutejszego organu wpłynęło pismo od P.U.H. „WODNIK" Marian Janas, znak pisma: UG.2.W.09.15. W piśmie tym przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne informuje, że nie może sprostać wezwaniu zawartemu w piśmie Wójta Gminy Zapolice znak: OŚ.7021.2.6.2015 z dnia 3 września 2015 r. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne przyjęło, że ewidencja księgowa o której okazanie wnosił tutejszy organ dotyczyć ma okresu od 7 października 2015 do 6 października 2016 r. (okresu obowiązywania nowej taryfy). Powszechnie znany jest fakt, iż weryfikacja dokonywana przez wójta musi opierać się na szczegółowym zbadaniu kosztów wykazanych w ewidencji księgowej przedsiębiorstwa. Oczywiście przedmiotowe sprawdzenie odbywa się na podstawie poniesionych nakładów i kosztów na realizację zadania znajdujących odzwierciedlenie w prowadzonej przez przedsiębiorcę ewidencji księgowej, a nie jak domniemywa w swoim piśmie przedsiębiorca ewidencji księgowej jeszcze nie powstałej. Zgodnie z treścią §7 rozporządzenia koszty o których mowa w §6 planuje się na podstawie kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonych zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem planowanych zmian warunków ekonomicznych. Weryfikacja wniosku nie może opierać się tylko na uznaniowości. Konieczne jest zweryfikowanie wartości wykazanych we wniosku z wartościami wykazanymi w ewidencji księgowej przedsiębiorstwa. Takie badanie wyklucza ryzyko arbitralności oceny ze strony organu wykonawczego, gdyż opiera się na legalnych i obiektywnych przesłankach.

Przedsiębiorstwo w złożonym przez siebie piśmie powołuje się na udokumentowanie kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok w którym wprowadzana jest taryfa, poprzez dołączenie do wniosku taryfowego kserokopii stosownych faktur. Dołączone przez przedsiębiorstwo faktury mogą co prawda stanowić podstawę weryfikacji wniosku jednakże tylko i wyłącznie w przypadku możliwości zestawienia ich z ewidencją księgową. W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma fakt, że przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne oprócz prowadzenia działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków świadczy również inne usługi niezwiązane z umową z dnia 31 grudnia 2013 r. pomiędzy Gminą Zapolice a P.U.H. „WODNIK" Marian Janas. Rodzi to konieczność zweryfikowania czy wykazane we wniosku koszty dotyczą działalności z zakresu usług kanalizacyjnych. W obliczu powyższego Wójt Gminy Zapolice został pozbawiony możliwości rzetelnego wykonania kompetencji, o której mowa w art. 24 ust. 4 ustawy. Ustawodawca wyposażając Wójta Gminy w kompetencje do weryfikacji wniosku miał na celu zapewnienie ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Jedynie dokonanie wnikliwej i szczegółowej analizy wniosku gwarantuje solidne wywiązanie się z obowiązku nałożonego na wójta przez ustawodawcę.

W odpowiedzi na wezwanie przedsiębiorstwa do wykazania szczegółowej kalkulacji wraz z podaniem opisu planowanych nakładów inwestycyjnych, o których mowa w przedłożonym przez przedsiębiorstwo wniosku, przedsiębiorca wyjaśnił, iż nie planuje on wzrostu wydatków na powyższy cel co uzasadnia brak konieczności wykazania kalkulacji planowanych nakładów inwestycyjnych. Zdaniem organu weryfikującego uzasadnienie wniosku taryfowego nie jest wyczerpujące. Uzasadnienie jest istotną i integralną częścią wniosku taryfowego. Zgodnie z §19 ust. 2 i 3 rozporządzenia powinno ono zawierać szereg informacji i dokumentów umożliwiających Wójtowi sprawdzenie czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami, a przedstawione koszty charakteryzują się celowością ich ponoszenia. Przedsiębiorca powinien także zamieścić wzmiankę, iż w roku obowiązywania nowych taryf nie wprowadza nowych metod alokacji kosztów na poszczególne grupy odbiorców. Organ wykonawczy nie może przeprowadzić kontroli sprawdzającej taryf nie badając i nie kontrolując danych zawartych, nie tylko w samych taryfach, ale również wynikających z uzasadnienia wniosku, we wzajemnym ich odniesieniu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2014 r. syg. II SA /Wr 592/13). Dla weryfikacji konieczna jest pełna dokumentacja, która powinna zostać dołączona do wniosku (por. wyrok WSA w Szczecinie z 7 listopada 2012 r. syg. II SA/Sz 672/12).

W przypadku wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia taryf organ wykonawczy ma prawo żądać dodatkowych wyjaśnień i dokumentacji – również księgowej. Stanowisko takie podziela również NSA, twierdząc, że w przeciwnym wypadku kontrola byłaby **iluzoryczna i niepełna** (wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r. syg. II OSK 2306/13). **Kontrola o której mowa powyżej nie może być fragmentaryczna**, lecz musi ona dotyczyć całego wniosku taryfowego wraz z jego uzasadnieniem i załączonymi dokumentami – w razie konieczności przy skorzystaniu z innych dokumentów.

W złożonym przez przedsiębiorstwo wniosku, przedsiębiorca nie przewiduje alokacji kosztów a jedynie wzrost marży zysku. Aby uchronić odbiorców usług przez nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat taryfowych w postaci dowolnego ustalenia marży zysku, ustawodawca w §3 pkt. 1 lit b rozporządzenia wykonując naczelną zasadę wyrażoną w art. 23 ust. 2 pkt 2 lit. e sformułował wyraźny nakaz opracowania taryf, w których marża zysku ustalona jest w sposób zapewniający ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Analizując wysokość założonej przez przedsiębiorstwo marży zysku, która została ustalona na poziomie 7,7 % zachodzi uzasadniona obawa o interesy odbiorcy usług w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Według wskaźników pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego dotyczącego kondycji finansowo-technicznej przedsiębiorstw rentowność działalności kanalizacyjnej ustala się na poziomie 3-4%. Zdaniem tutejszego organu rentowność została założona na wygórowanym poziomie. Pomimo, iż ustalenie marży zysku leży w gestii przedsiębiorstwa przygotowującego wniosek taryfowy to organ weryfikujący jest zobowiązany do zbadania czy nie powoduje ona nieuzasadnionego wzrostu cen i opłat. **Marża zysku nie może tylko uwzględniać interesu przedsiębiorców lecz również ich klientów**. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w wyroku NSA z dnia 2 marca 2010 r. syg. IIOSK 2069/09.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Wójt gminy Zapolice rekomenduje podjęcie uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków uzasadniając to opracowaniem wniosku niezgodnie z przepisami ustawy.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
Piotr Paweł Hryniuk