

wykonywania zadań przedsiębiorstwa wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie marża zysku w ramach niezbędnych przychodów powinna być ustalona w sposób zapewniający ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Ustalenie marży zysku w przedmiotowych taryfach jest więc niezgodne z § 3 pkt 1 lit. b/ i § 6 pkt 6 cyt. rozporządzenia. Ponadto ustalenie marży zysku na rażąco wysokim poziomie stanowi także wykorzystanie dominującej pozycji przedsiębiorstwa gminnego na rynku lokalnym i jest naruszeniem przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Wynika to z tego, że nie chroni konsumentów przed narzuceniem im przez przedsiębiorstwo gminne rażąco wysokich cen, które mają wygenerować zysk w znacznej części przeznaczony na wypłatę nagród z osiągniętego w ten sposób zysku. Natomiast nie należy do kompetencji zarządu spółki podejmowanie decyzji o rozdysponowaniu planowanego zysku netto. Natomiast, tylko jeżeli Walne Zgromadzenie Wspólników nie podejmie uchwały o podziale zysku lub uchwały o pozostawieniu zysku w spółce, zarząd może dysponować takim zyskiem. Ponadto narusza to naczelną zasadę wyrażoną w art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), zgodnie z którą marża zysku powinna być ustalona przy zapewnieniu ochrony interesów przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 15 kwietnia 2009 r. stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że dla oceny zgodności z prawem uchwały ma znaczenie art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy. Oznacza to, że przez przepisy, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę należy rozumieć przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie. Z uzasadnienia uchwały wynika również, że jako przyczynę odmowy zatwierdzenia taryf wskazano naruszenie § 3 pkt 1 lit. b/ i § 6 pkt 6 cyt. rozporządzenia polegające na nieuwzględnieniu przy ustalaniu taryf dla odbiorców przemysłowych marży zysku ustalonej w umowie pomiędzy PWiK a AVON Operations Polska sp. z o.o. W umowie tej powiązано bowiem wysokość marży z wielkością

pobranej wody i odprowadzonymi ściekami. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego umowa ta została zawarta w związku z uchwałą XI/64/99 Rady Miejskiej w Garwolinie z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie ustalenia opłat za pobór wody dla odbiorców innych niż gospodarstwa domowe, podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).

W uchwale z dnia 21 lipca 1999 r. niebędącej prawem miejscowym, Rada Miejska ustaliła zasady obniżania narzutu zysku w stosunku do realnego kosztu dostarczania wody. Dlatego też zdaniem organu nadzorczego chociaż uchwała Rady Miejskiej w Garwolinie z 21 lipca 1999 r. nie została formalnie uchylona, to od dnia 14 stycznia 2002 r., kiedy weszła w życie ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowiąca *lex specialis* w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, uchwała Rady Miejskiej praktycznie utraciła moc. Obecnie rada gminy (miasta) jest uprawniona tylko do zatwierdzania taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków, a nie do ustalania opłat za pobór wody dla odbiorców innych niż gospodarstwa domowe.

Oceniając zarzut pominięcia umowy pomiędzy PWiK a AVON Operations Polska sp. z o.o., Wojewoda Mazowiecki stwierdził, iż umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i odbiorcą nie może być uwzględniana przy ocenianiu taryf pod kątem zgodności z prawem nawet jeżeli daną umowę zawarto w następstwie uchwały rady gminy. Ponadto w świetle zebranych w toku postępowania wyjaśniającego dokumentów wynika, że wniosek o zatwierdzenie taryf PWiK złożony w dniu 30 stycznia 2009 r. Został on sprawdzony pod kątem jego opracowania zgodnie z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 tej ustawy zostały zweryfikowane pod względem celowości ich ponoszenia.

Rada Miejska w Garwolinie wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Wojewoda wadliwie, w sposób niepełny i niewyczerpujący uzasadnił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Rada stwierdziła, że odmowę zatwierdzenia taryf oparła na dwóch samodzielnych zarzutach, a Wojewoda Mazowiecki w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego odniósł się tylko do pierwszego zarzutu, w ogóle nie weryfikując pod tym kątem uchwały.

Strona skarżąca wskazała ponadto, że w świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organ nadzoru powinien, wskazać konkretny przepis lub przepisy prawa, które zostały naruszone przez uchwałę.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji podtrzymał stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. W szczególności za niezasadne Sąd I instancji uznał postawione w punkcie 2 uzasadnienia uchwały Rady Miasta Garwolina z dnia 13 marca 2009 r. zarzuty dotyczące nieprawidłowego ustalenia marży zysku przez PWiK. Kwestie te mogą być bowiem regulowane w trybie zwykłego nadzoru właścicielskiego nie zaś za pośrednictwem uchwały w przedmiocie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Dlatego też brak jest przesłanek do stwierdzenia naruszenia prawa, a w szczególności ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę lub też przepisów wykonawczych do tej ustawy przez zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Miasta Garwolina podnosząc zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 148 w związku z art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez oddalenie skargi mimo stwierdzenia, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze narusza prawo oraz niewyjaśnienie w uzasadnieniu wyroku podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a w szczególności poprzez brak uzasadnienia prawnego stanowiska Sądu. Ponadto podniosła także zarzut naruszenia art. 134 § 1 tejże ustawy poprzez brak odniesienia się do podniesionych w skardze zarzutów dotyczących naruszenia przez zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze przepisów art. 91 ust. 3 oraz art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W skardze kasacyjnej strona skarżąca sformułowała także zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 24 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z § 3 pkt 1 lit. b/ i § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 127, poz. 886 ze zm.).

W związku z powyższym w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norma przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W świetle art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej zwanej p.p.s.a.) – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeśli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Oceniając we wskazanych wyżej granicach zasadność wniesionej skargi kasacyjnej w przedmiotowej sprawie, trzeba stwierdzić, że zarzuty są zasadne w następującym zakresie.

Po pierwsze, Sąd I instancji orzekając w tej sprawie naruszył art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 148 p.p.s.a. z powodu nieodniesienia się do zarzutu podniesionego w skardze przez stronę skarżącą, tj. Radę Miasta Garwolina. Dotyczył on naruszenia przez rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez Wojewodę Mazowieckiego art. 91 ust. 3 w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Wynika to z tego, że Sąd I instancji nie odniósł się w istocie do zarzutu ze skargi, który brzmi „Wojewoda Mazowiecki w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego odniósł się jedynie do pierwszego zarzutu, zupełnie pomijając zarzut naruszenia art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ ww. ustawy oraz § 3 pkt 1 lit. b/ w związku z § 6 pkt 6 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. Z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, że organ nadzoru w ogóle nie weryfikował uchwały pod tym kątem”. Natomiast Sąd I instancji, który chociaż jest związany dyspozycją art. 134 § 1 p.p.s.a. to nie może jednak w tym zakresie „zastępować” organu nadzoru, tj. w tej sprawie Wojewody Mazowieckiego, dokonując własnych ustaleń prawnych i faktycznych, także biorąc pod uwagę treść odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego. Z kolei, co jest oczywiste, odpowiedź na skargę Wojewody Mazowieckiego nie może stanowić w żadnym zakresie uzupełnienia wydanego także przez ten organ rozstrzygnięcia nadzorczego co do treści jego uzasadnienia prawnego i faktycznego (art. 91 ust. 3 cyt. ustawy o samorządzie

gminnym). Ponadto należy przypomnieć, że w postępowaniu nadzorczym przepisy k.p.a. stosuje się jedynie odpowiednio zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 5 tejże ustawy o samorządzie gminnym.

Po drugie, Sąd I instancji naruszył także dyspozycję art. 141 § 4 p.p.s.a. z tej przyczyny, że w świetle powyższego przepisu został na Sąd nałożony obowiązek nie tylko zwięzłego przedstawienia stanu sprawy i przytoczenia ustaleń dokonanych przez organ nadzoru lecz również ich oceny pod kątem zgodności z prawem (art. 3 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że Sąd I instancji nie może ograniczyć się do stwierdzenia co ustalił tak jak w przedmiotowej sprawie organ nadzoru, lecz konieczne jest wskazanie, które ustalenia zostały przyjęte, a które nie. Natomiast w tej sprawie Sąd I instancji orzekł na stronie 8 uzasadnienia, że „za niezasadne trzeba uznać postawione w punkcie 2 uzasadnienia uchwały z dnia 13 marca 2009 r. zarzuty dotyczące nieprawidłowego ustalenia marży zysku przez PWiK”. Ponadto orzekł, że może być to regulowane w trybie zwykłego nadzoru właścicielskiego nie zaś w formie uchwały w przedmiocie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Jednocześnie dodał, że „trudno tu mówić o naruszeniu prawa a w szczególności ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę lub też przepisów wykonawczych do tej ustawy”. Należy jednak podkreślić, że przedmiotem kontroli Sądu I instancji nie była oczywiście przedmiotowa uchwała nr XXXVIII/151/2009 Rady Miasta Garwolina z dnia 13 marca 2009 r. tylko rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2009 r. Jednak, co zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej, brak jest w tym wyżej wymienionym zakresie rozważań organu nadzoru, czyli Sąd I instancji orzekł w tej kwestii bez stanowiska organu nadzoru, a więc „wyszedł” poza zakres kontroli przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Po trzecie, co także zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej w stanie prawnym i faktycznym tej sprawy z powodu powyższych uchybień nastąpiło także naruszenie prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy przez niewłaściwą kontrolę Sądu I instancji zastosowania w tej sprawie art. 24 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz w związku z § 3 pkt 1 lit. b/ i § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 127, poz. 886). Wynika to także z tego, że ponownie rozpatrując przedmiotową sprawę Sąd I instancji powinien uwzględnić, że minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki

przestrzennej i mieszkaniowej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w art. 23 ust. 1 musi brać od uwagę przy ustalaniu niezbędnych przychodów także marżę zysku przy zapewnieniu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Oznacza to, że marża zysku została zaliczona do niezbędnych przychodów w rozumieniu art. 20 ust. 2 tejże ustawy, czyli stanowi także podstawę do ustalania taryfy. Świadczy o tym również dyspozycja art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ cyt. ustawy, która stanowi, że marża zysku nie może tylko uwzględniać interesu przedsiębiorców lecz również ich klientów (jest to bowiem zwrot niedookreślony „przy zapewnieniu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen”). Dlatego też konieczna jest w tym zakresie wykładnia celowościowa art. 24 ust. 5 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e/ cyt. ustawy i § 3 pkt 1 lit. b/ w związku z § 6 pkt 6 cyt. rozporządzenia, czyli nie jest to w tym zakresie zwykły nadzór właścicielski, który realizuje rada miasta. Oczywiście kognicja Sądu I instancji jest ograniczona w tym zakresie wyłącznie do kontroli osnowy i uzasadnienia prawnego i faktycznego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, ponieważ Sąd nie jest organem nadzoru.

Po czwarte, należy podnieść, że wystąpiła w sentencji wyroku Sądu I instancji oczywista omyłka pisarska, ponieważ przedmiotem skargi Rady Miasta Garwolina nie była „decyzja” Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2009 r. tylko rozstrzygnięcie nadzorcze tego organu. Sąd nie orzekł o sprostowaniu tej omyłki na podstawie art. 156 § 3 p.p.s.a. gdyż przedmiotowy wyrok Sądu I instancji został uchylony w trybie art. 185 § 1 p.p.s.a.

Z tych względów i na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Karolina Kubik
sekretarz sądowy