

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 30 czerwca 2010 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Łukasz Krzycki</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Aneta Dąbrowska</b> <b>Sędzia WSA Teresa Zyglewska (spr.)</b>
Protokolant	<b>Marek Lubasiński</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 czerwca 2010 r.  
sprawy ze skargi Rady Miasta Garwolin  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego  
z dnia 15 kwietnia 2009 r. nr LEX-S.0911-22/09  
w przedmiocie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę  
i zbiorowe odprowadzanie ścieków

1. uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;
2. stwierdza, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;
3. zasądza od Wojewody Mazowieckiego na rzecz skarżącej Rady Miasta Garwolin kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów sądowych.



Na rozprawie w Warszawie podpisany  
Za Sąd... ..

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXVI 11/151/2009 z dnia 13 marca 2009 r. Rada Miasta Garwolina odmówiła zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przedłożonych we wniosku Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. z dnia 30 stycznia 2009 r. z uwagi na ich sporządzenie niezgodnie z prawem.

W pkt 1 uzasadnienia uchwały wskazano, że przy określaniu taryf dla odbiorców przemysłowych marża zysku została ustalona z pominięciem umowy pomiędzy Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. w Garwolinie, zwanym dalej "PWIK", a AVON Operations Polska Sp. z o. o. - głównym odbiorcą wody i dostarczycielem ścieków w mieście, w której to umowie w ramach obowiązujących taryf wysokość marży dla tego odbiorcy została powiązana z wielkością pobranej przez niego wody i odprowadzonych ścieków. Ustalenie zaś dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania, marży zysku z nieuwzględnieniem wszystkich czynników będących podstawą do jej ustalenia narusza § 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), gdyż takie ustalenie tej marży nie zapewnia prawidłowego ustalenia niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf.

W pkt 2 uzasadnienia uchwały podniesiono, iż w taryfach zaplanowano marżę zysku na poziomie umożliwiającym przy podziale zaplanowanego zysku przeznaczenie 42% (planowany zysk w taryfie na wodę, i ścieki - rozdysponowanie) z tego zysku na nagrodę z zysku za 2009 r. dla pracowników. Natomiast założeniem wypłaty nagrody z zysku dla pracowników jest wypracowanie tego zysku przez przedsiębiorstwo, a nie sztuczne generowanie go przez ustalenie taryf na takim poziomie, aby nagrodę taką móc wypłacić. Takie ujęcie marży zysku nie mieści się w pojęciu niezbędnych przychodów, które powinny być tak ustalone, aby pokrywać koszty niezbędne do 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 rozporządzenia. Ponadto ustalenie marży zysku na rażąco wysokim poziomie, m. in. w celu jego podziału we wspomniany na wstępie sposób jest, poprzez wykorzystanie dominującej pozycji przedsiębiorstwa gminnego na rynku lokalnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm.), gdyż 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. Nie jest w kompetencji zarządu spółki podejmowanie decyzji o rozdysponowaniu planowanego zysku netto. Tylko w sytuacji, gdy Walne Zgromadzenie Wspólników nie podejmie uchwały o podziale zysku lub uchwały o pozostawieniu zysku w spółce, zarząd może dysponować takim zyskiem. W związku z tym ustalenie tak wysokiej marży zysku w celu jego podziału pomiędzy pracowników jest nieuzasadnione i potwierdza tezę o sztucznym i bezzasadnym generowaniu kosztów co godzi w 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 (t. j.: 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. W tej sytuacji przedłożona taryfa została sporządzona w sposób niezgodny z wyżej cytowanym artykułem.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 15 kwietnia 2009r. nr LEX-S.0911-22/09 na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały.

W uzasadnieniu Wojewoda Mazowiecki 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. Mając na uwadze treść art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, z którego wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, należy uznać, 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,

Wojewoda podniósł, iż z uzasadnienia uchwały wynika, że jako przyczynę odmowy zatwierdzenia taryf wskazano naruszenie § 3 pkt 1 lit.b i § 6 pkt 6 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. - głównym odbiorcą wody i dostarczycielem ścieków. W umowie tej powiązano wysokość marży z wielkością pobranej wody i odprowadzonymi ściekami. W ocenie 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 1999r. niebędącej prawem miejscowym, Rada Miejska ustaliła zasady obniżania narzutu zysku w stosunku do realnego kosztu dostarczania wody. W ocenie organu nadzorczego mimo, że uchwała Rady Miejskiej w Garwolinie z 21 lipca 1999r. nie została formalnie uchylona, 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 jest uprawniona jedynie 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 w sytuacji, w której umowę tą zawarto w następstwie uchwały rady.

Z zebranych w toku postępowania wyjaśniającego dokumentów wynika, że wniosek o zatwierdzenie taryf PWiK złożyło 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.

Organ nadzorczy wskazał, iż tryb zatwierdzania i przesłanki odmowy zatwierdzenia taryf określają przepisy art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Zgodnie z nimi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie z dołączoną szczegółową kalkulacją cen i stawek opłat oraz aktualnym planem (ust. 2 i 3 art. 24). Po otrzymaniu tych dokumentów wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, pod względem celowości ich ponoszenia (ust. 4 art. 24). Następnie rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami (ust. 5 art. 24).

Wskazując, iż podnoszone w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 marca 2009r. naruszenie prawa polegające na pominięciu umowy pomiędzy PWiK a AVON Operations Polska sp. z o. o. jest bezpodstawne, zdaniem Wojewody Mazowieckiego nie można mówić o niezgodności taryf z przepisami rozporządzenia.

Mając powyższe na uwadze organ nadzorczy uznał, że uchwała z dnia 13 marca 2009 r. istotnie narusza prawo.

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

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż rozstrzygnięcie to zostało wydane z naruszeniem art. 98 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 i 4 u. s. g. Zgodnie z art. 91 ust. 3 u. s. g. rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wojewoda naruszył powyższy przepis, gdyż wadliwie, tj. w sposób niepełny i niewyczerpujący uzasadnił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Wada ta dotyczy tak uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego uniemożliwiając merytoryczną polemikę ze stanowiskiem Wojewody.

Organ stanowiący jednostki samorządowej odmowę zatwierdzenia taryf oparł na dwóch samodzielnych zarzutach dotyczących niezgodnego z prawem ustalenia taryf przez przedsiębiorstwo.

Pierwszy zarzut dotyczył naruszenia § 6 ust. 6 rozporządzenia w związku z nieuwzględnieniem przy ustalaniu taryfy dla przedsiębiorców postanowień umowy zawartej pomiędzy PWiK i AVON Operations Polska sp. z o. o. i skutków jakie zeń wynikają dla ustalenia niezbędnych przychodów przedsiębiorstwa wodociągowego.

Drugi zarzut koncentrował się wokół zagadnień związanych z wysokością marży zysku ustaloną w przedłożonych taryfach. Rada Miasta stwierdziła bowiem, że wysokość tej marży została ustalona z naruszeniem zasady określonej w art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz w § 3 pkt 2 lit. e w związku z § 6 pkt 6 rozporządzenia.

Skarżący podniósł, że Wojewoda Mazowiecki w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego odniósł się jedynie do pierwszego zarzutu, zupełnie pomijając zarzut naruszenia art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz § 3 pkt 2 lit. e w związku z § 6 pkt 6 rozporządzenia. Z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, że organ nadzoru w ogóle nie weryfikował uchwały w tym zakresie. Tymczasem oba zarzuty stanowią samoistną podstawę odmowy zatwierdzenia taryf przedstawionych przez przedsiębiorstwo. Wojewoda nie mógł zatem stwierdzić nieważności uchwały bez odniesienia się do zarzutu sformułowanego w pkt 2 jej uzasadnienia. W szczególności nie mógł stwierdzić, że zarzuty podniesione w uzasadnieniu uchwały są chybione, skoro wcześniej nie zbadał zasadności zarzutu podniesionego w pkt 2 jej uzasadnienia. W tym zakresie uzasadnienie jest również nielogiczne i niespójne. Brak uzasadnienia faktycznego i prawnego w zakresie podniesionego przez Radę Miasta zarzutu sporządzenia taryf w sposób niezgodny z przepisami prawa wskazanymi w pkt 2 uzasadnienia uchwały z dnia 13 marca 2009 r. stanowi naruszenie art. 91 ust. 3 u. s. g., co w ocenie skarżącego uzasadnia uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Skarżąca wskazała ponadto, że w świetle art. 91 ust. 1 u. s. g. organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały, która jest sprzeczna z prawem. Organ nadzoru powinien więc wskazać konkretny przepis lub przepisy prawa, które zostały naruszone przez uchwałę, czego nie uczynił, gdyż w podstawie prawnej zaskarżonego

rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Mazowiecki wskazał jedynie art. 91 ust. 1 u. s. g. Nie wskazał żadnych przepisów prawa materialnego, z którymi uchwała jest sprzeczna. Przepisów tych nie wskazał również w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że zarzuty podniesione w uzasadnieniu uchwały okazały się chybione i w związku z tym należy uznać, iż uchwała w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków istotnie narusza prawo. Wojewoda nie wyjaśnił dlaczego naruszenie to uznał za istotne. W rezultacie skarżący na podstawie tak sporządzonego uzasadnienia nie wie, który przepis prawa został naruszony przez uchwałę, na czym polegało naruszenie tego przepisu i z jakich względów zostało uznane za istotne. Przesłanki działania organu nadzoru nie zostały zatem wyrażone wprost, a skarżący i sąd może jedynie ich domniemywać.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Mazowiecki podtrzymał argumenty zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym i wniósł o oddalenie skargi.

Wyrokiem z dnia 29 września 2009r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę. W ocenie Sądu zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza przepisów prawa materialnego, ani też przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Odnosząc się do kwestii pominięcia umowy pomiędzy PWiK a AVON Operations Polska Sp. z o.o., Sąd wskazał, że umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym i odbiorcą nie może być uwzględniana przy ocenianiu taryf pod kątem zgodności z prawem nawet w sytuacji, w której umowę tę zawarto w następstwie uchwały.

Odnosząc się do zarzutu nieprawidłowego ustalenia wysokości marży zysku, Sąd stwierdził, że kwestie te mogą być realizowane w trybie zwykłego nadzoru właścicielskiego nie zaś za pośrednictwem uchwały w przedmiocie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Rada Miasta Garwolina, a wyrokiem z dnia 2 marca 2010r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Sąd I instancji naruszył art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 148 p.p.s.a., gdyż nie odniósł się do zarzutu podniesionego

w skardze, a dotyczącego naruszenia przez rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez Wojewodę Mazowieckiego art. 91 ust. 3 w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, chociaż jest związany dyspozycją art. 134 § 1 p.p.s.a. to nie może jednak w tym zakresie „zastępować” organu nadzoru dokonując własnych ustaleń prawnych i faktycznych, także biorąc pod uwagę treść odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez Sąd I instancji, nastąpiło także 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. Oznacza to, że Sąd I instancji nie może ograniczać się do stwierdzenia co ustalił organ nadzoru, lecz konieczne jest wskazanie które ustalenia zostały przyjęte, a które nie.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, iż nastąpiło również 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 zw. 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 oraz w zw. z § 3 pkt 1 lit. b i § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków ( Dz. U. nr 1278, poz. 886).

Ponownie rozpoznając 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 pod uwagę przy ustalaniu niezbędnych przychodów także marżę zysku przy zapewnieniu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że kognicja Sądu I instancji jest ograniczona w tym zakresie wyłącznie do kontroli osnowy i uzasadnienia prawnego i faktycznego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego.

Przy ponownym rozpoznaniu skargi skarżąca podtrzymała zarzuty w niej zawarte, a Wojewoda mazowiecki wniósł o jej oddalenie.

**Rozpoznając ponownie sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuję:**

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej: P.p.s.a.), sprowadzają się do kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Stosownie do treści art. 134§1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. z 2002r., nr 153, poz. 1270 ze zm.) Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołana podstawą prawną.

Na wstępie zauważyć należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny zgodnie z treścią art. 190 P.p.s.a. związany jest wykładnią prawa dokonaną w danej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w rozpoznawanej sprawie jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2009r., stwierdzające nieważność Uchwały XXXVI 11/151/2009 Rady Miasta Garwolin z dnia 13 marca 2009r. w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Kontrolując powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze w kontekście zarzutów skargi należy stwierdzić, iż nie są one pozbawione podstaw. Zgodzić należy się z poglądem skarżącej, że rozstrzygnięcie to nie odpowiada wymogom zawartym w art. 91 ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), w tym zakresie w jakim zawiera braki odnośnie uzasadniania faktycznego i prawnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego skoncentrowało swoją uwagę jedynie na jednej podstawie, dla której Rada Miasta Garwolina odmówiła zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, pomijając

analizę drugiej z przesłanek zawartej w tej uchwale. Przy czym podkreślić należy, że brak jest w rozstrzygnięciu nadzorczym podania podstawy prawnej wyjaśniającej dlaczego pominięcie umowy zawartej pomiędzy AVON Operations Polska Spółka z.o.o., a Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w Garwolinie przy ustalaniu marży zysku dla taryf, dla odbiorców przemysłowych było zgodne z prawem, a co za tym idzie jaki przepis prawa w tym zakresie został naruszony przez Radę Miasta. Zauważyć należy, że zasadnie organ nadzoru wywiódł, iż wzorcem kontroli dla oceny taryf pod kątem zgodności z prawem nie może być umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji, a innym podmiotem prawa. Jednakże zupełnie inną kwestią jest rozważenie czy okoliczność ta może mieć wpływ na wysokość marży zysku ustalonej w taryfie za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Kwestia ta w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego została pominięta.

Zasadnie podnosi skarżąca, że Wojewoda Mazowiecki nie wypowiedział się odnośnie drugiej z podstaw odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków tj. wysokości marży zysku. W tym zakresie jak zauważył to Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnięcie, to nie może zostać skontrolowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, albowiem uchwała Rady Miasta w tej części nie była weryfikowana przez Wojewodę, a sąd administracyjny w tym zakresie nie może dokonywać samodzielnych rozważań i wyręczać organu administracji. Powtórzyć jednak należy, że Naczelnym Sądem Administracyjnym, że minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, wydając rozporządzeniem którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków ( Dz. U. z 2006r., nr 123, poz. 858) bierze pod uwagę przy ustalaniu niezbędnych przychodów także marżę zysku przy zapewnieniu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Oznacza to, że marża zysku nie może tylko uwzględniać interesów przedsiębiorców lecz również ich klientów. Kontrolując Uchwałę Rady Miasta Garwolin Wojewoda Mazowiecki winien wypowiedzieć się a jakich przyczyn w jego ocenie decyzja Rady Miasta w tym zakresie jest niezgodna z prawem, argumentując szczegółowo, które przepisy prawa przemawiają za przyjętym przez niego