



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz
Sędziowie	{ sędzia NSA Wiesław Kisiel /spr./
	{ sędzia del. WSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Protokolant	asystent Kamil Buliński

po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 2010 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 30 czerwca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 793/10
w sprawie ze skargi 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. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Wojewody Mazowieckiego na rzecz Miasta Garwolin kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodą z urzędniczymi
Marcin Szurzd
Kierownik sekcji kancelaryjnej

UZASADNIENIE

1. Rada Miasta Garwolina uchwałą z dnia 13 marca 2009 r., nr XXXVI 11/151/2009, odmówiła zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, objętych wnioskiem Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. z siedzibą w Garwolinie (powoływana w dalszym ciągu niniejszego uzasadnienia jako „PWiK”) z dnia 30 stycznia 2009 r. z uwagi na to, że zawierały propozycje niezgodnie z prawem.

W ocenie Rady przy określaniu taryf dla odbiorców przemysłowych marża zysku została ustalona z pominięciem umowy pomiędzy PWiK i AVON Operations Polska sp.z o.o. (powoływana w dalszym ciągu niniejszego uzasadnienia jako „AVON”) - głównym odbiorcą wody i dostarczycielem ścieków w mieście. W projektowanej taryfie marżę zysku zaplanowano na rażąco wysokim poziomie, m. in. w celu przeznaczenia 42% zysku na nagrodę dla pracowników. Tymczasem marża zysku powinna pokrywać niezbędne koszty, a zarazem chronić odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

W konsekwencji marżę zysku zaprojektowano niezgodnie 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 (t.j.: Dz.U. z 2006, nr 123, poz.858 ze zm. powoływana w dalszym ciągu niniejszego wyroku jako „u.zb.wod.ściek.”), § 3 pkt 1 lit.b oraz § 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 powoływane w dalszym ciągu niniejszego wyroku jako „rozporządzenie”) oraz ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 50, poz.331 ze zm.).

2. 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, nr 142, poz.1591 ze zm. powoływana w dalszym ciągu niniejszego wyroku jako „u.s.g.”), stwierdził nieważność wyżej wymienionej uchwały. Tryb zatwierdzania i przesłanki odmowy zatwierdzenia taryf określają przepisy art.24 u.zb.wod.ściek. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego nie można mówić o niezgodności taryf z przepisami rozporządzenia. Umowa cywilnoprawna PWiK i AVON nie może być uwzględniana przy ocenianiu taryf pod kątem zgodności z prawem.

3. Rada Miejska w Garwolinie w skardze na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zarzuciła Wojewodzie Mazowieckiemu naruszenie art.98 ust.3 w związku z art.98 ust.1 i 4 u.s.g. Wojewoda Mazowiecki nie wskazał żadnych przepisów prawa materialnego, z którymi uchwała jest sprzeczna oraz w sposób niewyczerpujący uzasadnił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Uzasadnia to zarzut naruszenia przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego art.91 ust.1 u.s.g.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 września 2009 r., IV SA/Wa 933/09, oddalił skargę. Umowa cywilnoprawna PWiK i AVON nie może być uwzględniana przy ocenianiu taryf pod kątem zgodności z prawem. Prawdliwość ustalenia wysokości marży zysku mogą kontrolowana w trybie zwykłego nadzoru właścicielskiego, nie zaś w drodze uchwały w przedmiocie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

5. Wyrokiem z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 2069/09, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Sądu I. instancji z dnia 29 września 2009 r. Sąd I. instancji naruszył art.141 § 4 w zw. z art.148 P.p.s.a., albowiem nie ustosunkował się do zarzutu naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego art.91 ust.3 w zw. z art.91 ust.1 i 4 u.s.g. Sąd I. instancji ma obowiązek dokonania oceny ustaleń poczynionych przez organ nadzoru, a nie tylko odno-

towania ich. Artykuł 134 § 1 P.p.s.a. nie upoważnia Sądu do „zastępowania” organu nadzoru poprzez dokonywanie własnych ustaleń prawnych i faktycznych.

Sąd I. instancji nie skontrolował w adekwatnym zakresie zastosowania w sprawie art.24 ust.5 w zw. z art.23 ust.2 pkt 1 lit. e u.zb.wod.ściek. oraz w zw. z § 3 pkt 1 lit. b i § 6 pkt 6 rozporządzenia.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd powinien uwzględnić, że rozporządzenie wykonawcze do art.23 ust.1 u.zb.wod.ściek. musi umożliwiać zarówno adekwatną marżę zysku, jak i - ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Kognicja sądu administracyjnego jest ograniczona w tym zakresie wyłącznie do kontroli osnowy i uzasadnienia prawnego i faktycznego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego.

6. Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2010 r., IV SA/Wa 793/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2010 r., nr LEX-S.0911-22/09.

Rozstrzygnięcie nie wskazuje przepisu prawa naruszonego przez Radę odmawiającą zatwierdzenia taryf. Umowa cywilnoprawna nie może być wzorcem dla oceny legalności taryf, co nie przesądza jeszcze odpowiedzi na pytanie czy umowa ta może być całkowicie pominięta przy ustalaniu w taryfie wysokości marży zysku.

Wojewoda nie ocenił sposobu wyznaczania marży zysku i w tym zakresie sąd administracyjny nie może zastąpić organu nadzoru.

Kontrolując uchwałę Rady Miasta Garwolin Wojewoda Mazowiecki winien szczegółowo wskazać przepisy naruszone przez Radę. Brak uzasadnienia faktycznego i prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego, spełniających wymogi art.91 ust.3 u.s.g.

7. Wojewoda Mazowiecki w skardze kasacyjnej wniósł o uchylenie skarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I. instancji do

ponownego rozpoznania oraz zasądzenia na rzecz skarżącego kosztów postępowania podług norm przepisanych.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie przepisów prawa procesowego:

- art.134 w związku z art.135 P.p.s.a. poprzez brak rozstrzygnięcia sprawy zgodności z prawem uchwały z dnia 13 marca 2009 r., a także poprzez nieuwzględnienie argumentów organu nadzoru, wykazujących ewidentną sprzeczność z prawem tej uchwały i niezastosowanie wymaganych środków wobec zaskarżonej uchwały;

- art.141 § 4 P.p.s.a. poprzez niewskazanie podstawy prawnej wyroku, a w szczególności przepisów, na których Sąd oparł się badając zgodność z prawem zaskarżonej uchwały.

Sąd ograniczając się do oceny rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego naruszył przepis art.134 P.p.s.a. Skoro Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że wzorcem kontroli legalności taryf nie może być umowa cywilnoprawna, więc Sąd ten nie powinien domagać się od organu nadzoru wskazania przepisu prawa naruszonego przez Radę.

Rada może odmówić zatwierdzenia taryf tylko w przypadku kiedy zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami (art.24 ust.5 u.zb.wod.ściek.). Wykazanie takiej sprzeczności z prawem jest konieczne w uchwale odmawiającej zatwierdzenia taryf. Analiza wysokości marży zysku (znajdująca się w aktach sprawy) pokazuje wieloletnią stabilność tej marży. Dlatego zmiana stanowiska Rady i odmowa z zarzutem ich nadmiernej wysokości, nie ma żadnego uzasadnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

A. Skarga kasacyjna zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie art.134 w związku z art.135 P.p.s.a. poprzez brak kontroli uchwały Rady Miasta Garwolin z dnia 13 marca 2009. Tymczasem przedmiotem skargi Miasta Garwo-

lin oczywiście nie mogła być ta uchwała, lecz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznaje za trafne stanowisko Sądu I instancji, że naruszenia prawa przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego były na tyle istotne, że uchylenie tego rozstrzygnięcia było niezbędne. Pozostaje aktualne stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 2069/09, iż art. 134 § 1 P.p.s.a. nie upoważnia Sądu do „zastępowania” organu nadzoru poprzez dokonywanie własnych ustaleń prawnych i faktycznych. Także tym razem NSA uznaje, że wypowiedanie się przez Sąd I instancji na temat uchwały byłoby przedwczesne wobec istotnych braków uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Ponownie orzekając w tej sprawie, WSA w Warszawie prawidłowo działał koncentrując się na ocenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Oznacza to, że zarzut naruszenia art.134 P.p.s.a. jest nietrafny, gdyż nie uwzględnia wymogów, jakie art.91 u.s.g. nakłada na organ nadzoru wydający rozstrzygnięcie nadzorcze.

B. Nie zostaje uwzględniony zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art.141 § 4 P.p.s.a. poprzez brak wskazania przez ten Sąd podstawy prawnej wyroku. Skonfrontowanie tekstu zaskarżonego wyroku z wymienionym zarzutem pokazuje jego oczywistą bezzasadność. Tak jak w każdym innym wyroku, w końcowej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku sąd wymienił art.145 § 1 pkt 1 lit. a i art.152 P.p.s.a. jako podstawę prawną swego rozstrzygnięcia. Sąd uzasadnił uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego uchybieniem przez organ nadzoru dyrektywom art.91 ust 3 u.s.g. oraz art.23 ust.1 u.zb.wod.ściek.

NSA stwierdza, że skarga kasacyjna nie podważyła zasadności takich ustaleń Sądu I instancji.

C. Zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I. instancji art.141 § 4 P.p.s.a. przez brak wskazania przepisów, na których Sąd oparł się badając zgodność z prawem uchwały Rady Miasta Garwolin z dnia 13 marca 2009 – jest całkowicie oderwany od treści zaskarżonego wyroku. Skoro bowiem realizując wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I. instancji celowo powstrzymał się od badania powołanej uchwały wobec braków rozstrzygnięcia nadzorczego, to tym samym nie było możliwe powoływanie przepisów, stanowiących kryterium oceny tej uchwały.

D. Zgodnie z kolejnym zarzutem skargi kasacyjnej, Sąd I. instancji naruszył art.141 § 4 P.p.s.a. również w ten sposób, że nie wyjaśnił na czym polegało naruszenie art.91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, z dodatkowym zastrzeżeniem, że Sąd I. instancji powinien ten zarzut powiązać z treścią uchwały, której nieważność stwierdziło rozstrzygnięcie nadzorcze.

„Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.” (art.91 ust.3 u.s.g.). W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości treść zarzutu skargi zgodnie z którym zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane z naruszeniem cytowanego art.91 ust.3 u.s.g. Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny w poprzednim wyroku z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 2069/09 zarzucił Sądowi I. instancji, że ocenia uchwałę samodzielnie, tj. w zakresie w jakim nie uczynił tego uprzednio organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym. Dlatego prawidłowo postąpił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, gdy w zaskarżonym wyroku z dnia 30 czerwca 2010 r. wypunktował braki uzasadnienia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego:

— „rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego skoncentrowało swoją uwagę jedynie na jednej podstawie [...] pomijając analizę drugiej z przesłanek zawartej w tej uchwale. [...] brak jest w rozstrzygnięciu nadzorczym podania podstawy prawnej wyjaśniającej dlaczego pominięcie umowy [...] było zgodne z prawem, a co za tym idzie jaki przepis prawa w tym za-

kresie został naruszony przez Radę Miasta.*

— kontrolując uchwałę Rady Miasta Garwolin Wojewoda Mazowiecki winien wskazać wyraźnie, dlaczego fakt powołania w uchwale marży zysku uznaje za naruszenie prawa.

O wiele bardziej obszerne wywody (z podaniem wielu faktów kluczowych w sprawie) organ nadzoru podał w odpowiedzi na skargę (pismo z dnia 8 czerwca 2009 r.) oraz w skardze kasacyjnej. To dobitnie potwierdza zarzut postawiony przez Sąd I. instancji, że uzasadnienie prawne i faktyczne zażalenie rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia wymogów, określonych w art.91 ust.3 u.s.g. „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” (wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 2069/09).

Kolejnego dowodu, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie wskazało przepisu naruszonego przez kwestionowaną uchwałę, dostarcza cytata z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, zamieszczony w skardze kasacyjnej. W całym zacytowanym niżej fragmencie ani raz nie pojawia się przepis, który można by zasadnie potraktować, jako przepis naruszony przez powołaną uchwałę Rady. „W uchwale z dnia 21 lipca 1999 roku nie będącej prawem miejscowym, Rada Miejska ustaliła zasady obniżania narzutu zysku w stosunku do realnego kosztu dostarczania wody. W ocenie organu nadzorczego mimo, że cyt. uchwała Rady Miejskiej w Garwolinie z 21 lipca 1999 roku nie została formalnie uchylona, od dnia 14 stycznia 2002 r., kiedy weszła w życie ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 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.”

Przepisem naruszonym przez uchwałę Rada Miasta Garwolina z dnia 13 marca 2009 r. z całą pewnością nie jest art.4 ust.1 ustawy o gospodarce

komunalnej, a żaden inny przepis nie został tu wskazany jako uregulowanie ustawowe naruszone przez uchwałę.

„Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.” (art.85 u.s.g.). Każdy zarzut rozstrzygnięcia nadzorczego, uzasadniający stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy, musi powoływać konkretny przepis rangi ustawowej. Skoro zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze tego wymogu nie spełnia, to znaczy że prawidłowo Sąd I. instancji uchylił to rozstrzygnięcie nadzorcze.

E. Twierdzenie (s.2 rozstrzygnięcia nadzorczego), że „przez przepisy, o których mowa w art.24 ust.5 u.zb.wod.ściek, należy rozumieć wyłącznie przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz akty wykonawcze wydane na jego podstawie” nie jest uzasadnione. Skoro art.24 ust.4 u.zb.wod.ściek. wymienia ustawę („Wójt [...] sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy”), zaś kolejny ust.5 w tym samym art.24 ustawy używa terminu „przepisy („Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf [...] jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami.”), to nie ma podstaw twierdzenie, że w art.24 ust.5 u.zb.wod.ściek. mowa jest wyłącznie o tej ustawie.

F. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza prawidłowość negatywnej oceny uzasadnienia prawnego zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dla uniknięcia wątpliwości Naczelny Sąd Administracyjny jeszcze raz wyraźnie akcentuje, że uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego nie oznacza ustalenia przez sąd administracyjny, że uchwała Rada Miasta Garwolina z dnia 13 marca 2009 r., nr XXXVI 11/151/2009 jest zgodna z prawem. Ponieważ wydane rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uchylone bez skontrolowania samej uchwały, więc kwestia zgodności z prawem tej uchwały nie ma powagi rzeczy osądzonej – w tej sprawie nie ma w obrocie prawnym prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, pomimo prawomocnego zakończenia po-

stępowania sądowoadministracyjnego wszczętego skargą Gminy Garwolin na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2010 r., nr LEX-S.0911-22/09, w przedmiocie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

G. Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. — oddalił skargę kasacyjną