



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 19 września 2003 r.

36193

RPO-442881-V-AK/03

Pan prof. dr hab. Marek Bryx
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast

Szanowny Panie Prezesie

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawniła na tle stosowania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.) istotny problem w zakresie dotyczącym trybu zatwierdzania taryf za wodę i ścieki.

Obowiązująca od dnia 14 stycznia 2001 r. ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... wprowadziła nowe zasady ustalania i zatwierdzania taryf za wodę i ścieki.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 tej ustawy taryfę określa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na 1 rok (art. 20 ust. 1 tej ustawy). Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w terminie 70 dni przed planowaną datą wejścia taryf w życie przedstawia radzie gminy wniosek o ich zatwierdzenie. Rada gminy zatwierdza taryfy w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Do wniosku o zatwierdzenie taryfy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorstwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan, o którym mowa wyżej, zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 (tj. koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji

księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy) pod względem celowości ich ponoszenia. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza zatwierdzone taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały przez radę gminy. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie 45 dni, wchodzi one w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf określonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 24 ust. 8 powołanej ustawy). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza w miejscowej prasie taryfy, o których mowa w ust. 8, w terminie co najmniej 7 dni przed dniem wejścia ich w życie.

Uregulowany w art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... tryb zatwierdzania taryf nie powoduje problemów w sytuacji, gdy wójt (burmistrz lub prezydent miasta) ustali, że taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, a rada gminy podejmie uchwałę zatwierdzającą taryfy.

Z nadsyłanych do Biura Rzecznika skarg wynika jednak, że liczne wątpliwości pojawiają się zarówno w doktrynie prawa jak też w praktyce w przypadku, gdy rada gminy odmówi zatwierdzenia taryf tj. wówczas, gdy podejmie uchwałę o odmowie zatwierdzenia przedstawionych jej taryf. Po pierwsze w piśmiennictwie poświęconym tej problematyce podnoszone są głosy, które poddają w wątpliwość kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf. Prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym literalne brzmienie przepisu art. 24 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przesądza, że rada gminy może podjąć jedynie uchwałę o zatwierdzeniu taryf (M. Krzyszcak: Nowa ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, M. Prawn. z 2002 r., Nr 7, poz. 310, t.6). Stanowisko to opiera się na założeniu, że ustawodawca w art. 24 ust. 3 tej ustawy wyraźnie wskazał, że „Rada Gminy zatwierdza taryfy...”. Autor powołanej publikacji stwierdził, że skoro zarząd gminy (obecnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta) - zgodnie art. 24 ust. 5 tej ustawy - weryfikuje koszty stanowiące podstawę ustalenia niezbędnych przychodów, to rada gminy może jedynie podjąć uchwałę o zatwierdzeniu taryf lub powstrzymać się od podjęcia uchwały. Autor powołanego artykułu prasowego dopuszcza wprawdzie odmienne poglądy w tej kwestii, dostrzega jednak problem braku jednoznacznego uregulowania skutków prawnych rozwiązania przyznającego radzie gminy prawo do podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf.

Odmienne od powołanego wyżej stanowisko w omawianej kwestii prezentuje Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 26 lutego 2003 r. (znak: IM-3-021-10/03/JK/482) Ogólnomiejskiemu Społecznemu Komitetowi Obrony Lokatorów w Lublinie stwierdził, że przyjęcie poglądu, że rada gminy nie mogłaby w świetle art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... podjąć uchwały odmawiającej zatwierdzenia wnioskowanych taryf byłoby zaprzeczeniem praw podmiotowych gminy w zakresie wykonywania swoich zadań. W piśmie tym Urząd

Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazał ponadto, że art. 24 ust. 8 powołanej ustawy nie określa typu uchwały, której brak w oznaczonym okresie 45 dni upoważnia do wdrożenia wnioskowanych taryf. W opinii Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie chodzi tu wyłącznie o uchwałę zatwierdzającą ale również o ewentualną uchwałę odmawiającą zatwierdzenia. Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby - według Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - możliwość stosowania taryf ustalonych niezależnie od wyrażenia negatywnej oceny w tym zakresie przez gminę w formie uchwały nie zatwierdzającej. Z pisma tego wynika, że w sytuacji, gdy doszło do podjęcia uchwały negatywnej, oznacza to po stronie przedsiębiorstwa konieczność wystąpienia o uzasadnienie uchwały (w razie jego braku), a następnie wystąpienia z nowym wnioskiem. Nie ma natomiast w ocenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podstaw do uznania, że w takim przypadku taryfy wchodzi w życie.

Częściowo zbieżne stanowisko w tej kwestii prezentuje Ewa Bończak-Kucharczyk, która również uważa, że rada gminy może podjąć uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf. Wskazuje ponadto, że rada gminy nie powinna podejmować uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf, gdy taryfy zostały ustalone zgodnie z przepisami. Według Autorki, gdy rada gminy podejmie uchwałę odmawiającą zatwierdzenia taryf to przedsiębiorstwo powinno - ze względów praktycznych -niezależnie od tego, jakie kroki prawne podejmie ogłosić w prasie, że taryfy weszły w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o ich zatwierdzenie, licząc się z ewentualnymi sporami sądowymi wywołanymi takimi właśnie działaniem („Ogłosić i czekać, co będzie”, Rzeczpospolita z dnia 4 lipca 2003 r).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że w obowiązującym stanie prawnym tryb zatwierdzania taryf za wodę i ścieki nie został dostatecznie uregulowany.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest przede wszystkim w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... odpowiednich regulacji, które w sposób jednoznaczny określałyby kompetencje nie tylko rady gminy ale także wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w postępowaniu o zatwierdzenie taryf.

Zauważyć należy, że z uzasadnienia do projektu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... wynika zamiar ustawodawcy prowadzący do stworzenia regulacji prawnych zapewniających prawidłowe funkcjonowanie działających w warunkach monopolu naturalnego przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych m.in. poprzez ustanowienie organu regulacyjnego, dokonującego zatwierdzenia taryf po skontrolowaniu zgodności ich ustalenia z przepisami ustawy. Treść wspomnianego uzasadnienia wskazuje, że rolę organu regulacyjnego pełnić miał zarząd gminy (tj. obecnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta), który miałby za zadanie sprawdzać, czy taryfy zostały opracowane zgodnie z prawem, jak też je uchwalać. Choć takie rozwiązanie nie pozostawiłoby wątpliwości co do kompetencji tego organu w postępowaniu o zatwierdzenie taryf, to niestety w toku dalszych prac legislacyjnych nie zyskało ono wymaganej akceptacji.

W myśl przepisów samej ustawy w postępowaniu o zatwierdzenie taryf uczestniczą zatem dwa organy gminy tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz rada gminy. Ustawa nie określa dokładnie kompetencji jakie zostały powierzone tym organom przyznając im w odniesieniu do taryf: wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) - kompetencje kontrolne, zaś radzie gminy - kompetencje uchwałodawcze. Zasadniczy problem polega na tym, że przepisy powołanej ustawy nie określają, w jakiej relacji prawnej pozostają wymienione organy w postępowaniu o zatwierdzenie taryf. Ustawa nie zawiera uregulowań dotyczących tego w jakiej prawnej formie organ kontrolny ma wyrazić swoje stanowisko w sprawie zgodności taryf z przepisami tej ustawy oraz jakie jest znaczenie stanowiska zajętego przez taki organ. Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie, i czy w ogóle stanowisko organu kontrolnego jest wiążące dla organu uchwałodawczego. Nie wiadomo także, jak powinien wyglądać dalszy tryb postępowania w sytuacji, gdy organ kontrolny uzna, że taryfy zostały ustalone zgodnie z przepisami, a mimo to rada gminy odmówi podjęcia uchwały o zatwierdzeniu taryf, w praktyce nie można też wykluczyć sytuacji przeciwnej tj. takiej w której rada gminy podejmie uchwałę zatwierdzającą taryfy wbrew negatywnemu stanowisku organu kontrolnego w kwestii zgodności taryfy z przepisami.

Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że również organy nadzorcze mają problemy z interpretacją przepisów powołanej ustawy. Zdarzają się bowiem przypadki podejmowania przez organy nadzorcze rozstrzygnięć o stwierdzeniu nieważności uchwał odmawiających zatwierdzenia taryf z uzasadnieniem powołującym się na niedopuszczalność w obowiązującym stanie prawnym podjęcia uchwał negatywnych w tej kwestii.

Niestety wdrożenie przed sądem administracyjnym postępowania zmierzającego do kontroli legalności zarówno rozstrzygnięcia nadzorczego jak też samej uchwały nie tylko nie doprowadzi w krótkim czasie do rozwiązania opisanych problemów ale zrodzi kolejne wątpliwości co do dalszego trybu postępowania, a w konsekwencji skomplikuje i wydłuży postępowanie o zatwierdzenie taryf. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 24 ust. 10 omawianej ustawy taryfy obowiązują przez 1 rok.

Zaznaczyć należy ponadto, że krytyce poddawane jest uregulowane w art. 24 ust. 8 tej ustawy rozwiązanie przewidujące wejście w życie taryf po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o ich zatwierdzenie, jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w przewidzianym w ustawie terminie 45 dni. Podnoszone są głosy, że przepis ten, sankcjonując bezczynność rady gminy, godzi w interesy odbiorców wody pozwalając na prowadzenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczeń według taryfy, która nie została zbadana pod względem zgodności jej postanowień z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Jak można się domyślać przepis ten został ustanowiony w interesie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i służy zapewnieniu możliwości dokonywania na bieżąco rozliczeń na dostarczane usługi.

Przepis ten jednak w obecnym kształcie nie zapewnia odbiorcom wody niezbędnej ochrony przed arbitralnymi i nieuzasadnionymi podwyżkami cen usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Postulat ochrony również interesów odbiorców wody zostałby uwzględniony, jeżeli wejście w życie taryf następowaloby dopiero po zajęciu przez organ kontrolny tj. wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) stanowiska, z którego wynikałaby zgodność taryf z przepisami obowiązującego prawa.

W świetle powyższego konieczne wydaje się precyzyjne i jasne określenie kompetencji organów biorących udział w postępowaniu o zatwierdzenie taryf oraz trybu samego postępowania w sposób umożliwiający jego szybkie i nie nasuwające wątpliwości przeprowadzenie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja prawna określająca tryb postępowania o zatwierdzenie taryf powinna uwzględniać nie tylko interesy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale także ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionymi i arbitralnymi podwyżkami cen.

Przedstawiam Panu Prezesowi powyższe uwagi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także - jeżeli podzieli Pan Prezes przedstawione uwagi - o podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego w poruszonym zakresie.

Z wyrazami szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk