

Uchwała Nr IV/41/15
Rady Miejskiej w Karlinie
z dnia 30 stycznia 2015 roku

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność finansową Burmistrza Karlina.

Na podstawie art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) w związku z § 81 ust. 1 i 5 uchwały Rady Miejskiej w Karlinie Nr XXXVII/341/09 z dnia 29 maja 2009 roku w sprawie Statutu Gminy Karolino (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 3343) Rada Miejska w Karlinie, po uprzednim zbadaniu skargi przez Komisję Rewizyjną uchwala, co następuje:

§ 1. Uznać za bezzasadną skargę Elwiry i Krzysztofa Kopynieckich na działalność finansową Burmistrza Karlina z przyczyn podanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały, stanowiącym jej integralną część.

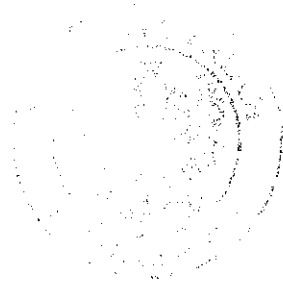
§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



PRZEWODNICZĄCA
RADY MIEJSKIEJ
Beata Klepuszewska

PRINCEWILLIAM COUNTY
VIRGINIA
DEPT. OF PUBLIC WORKS



Uzasadnienie

Do uchwały Nr IV/41/15 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność finansową Burmistrza Karlina.

W dniu 22 sierpnia 2014 r. do Urzędu Miejskiego w Karlinie wpłynęła skarga Państwa Elwiry i Krzysztofa Kopynieckich z dnia 21 sierpnia 2014 r. adresowana do Rady Miejskiej w Karlinie i Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Karlinie, w treści której skarżący wnieśli o uznanie całej korespondencji, począwszy od pisma z dnia 13 grudnia 2012 r. jako skargę na działalność finansową Burmistrza Karlina i odniesienie się do niej zgodnie z uwagami wyartykułowanymi przez skarżących w skardze z dnia 17 lipca 2014 r. oraz części końcowej pisma z dnia 5 sierpnia 2014 r., związanych ze sposobem ustalania dopłat w roku 2014.

Uchwałą Nr L/534/2014 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 8 września 2014 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli w związku ze skargą Państwa Elwiry i Krzysztofa Kopynieckich, Rada Miejska w Karlinie zleciła Komisji Rewizyjnej w Karlinie przeprowadzenie kontroli i wypracowanie stanowiska w sprawie przedmiotowej skargi na działalność finansową Burmistrza Karlina.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Karlinie na posiedzeniu w dniu 22.01.2015 r., po zapoznaniu się z treścią skargi oraz po analizie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U z 2006 r. Nr 123 poz. 858 z późn. zm.), zwanej w dalszej części uzasadnienia ustawą, pisma Burmistrza Karlina nr K.150.1.2014.JS z dnia 19.01.2015 r. i wysłuchaniu wyjaśnień w tej sprawie uznała treść skargi na działalność finansową Burmistrza Karlina, wniesioną przez Elwirę i Krzysztofa Kopynieckich pismem z dnia 21.08.2014 r. w połączeniu z treścią pisma z dnia 13 grudnia 2012 r. oraz skargi z dnia 17.07.2014 r. za bezzasadną i wniosła o uznanie bezzasadności tejże skargi przez Radę Miejską w Karlinie.

Wykonując dyspozycję zawartą w art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z 2014 r., poz. 183), zwanej w dalszej części niniejszego uzasadnienia Kpa) należy stwierdzić :

1. **Zarzut nienalożenia przez Burmistrza Karlina kary pieniężnej, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 (szacunkowa kwota określona przez skarżących do ok. 19 mln PLN) na zakład wodociągów, Regionalne Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Białogardzie, zwaną dalej RWiK w związku ze stosowaniem przez RWiK w latach 2010-2012 taryf bez dopełnienia obowiązku ich przedstawienia radzie gminy do zatwierdzenia (do 15% przychodu przedsiębiorstwa osiągniętego w poprzednim roku obrachunkowym) - uznać jako bezzasadny, mając na względzie :**
 - wypełnienie przez RWiK obowiązku określonego w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy poprzez przedstawienie wniosku o zatwierdzenie taryf Burmistrzowi Karlina wraz z wymaganymi załącznikami w ustawowym terminie 70 dni przed wprowadzeniem taryf w życie,
 - brak wskazania w ustawie obowiązku przedstawiania taryf przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne radzie gminy,

- brak określenia w ustawie podmiotu zobowiązanego do przedstawienia radzie gminy taryf do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1.

Przywołany przez skarżących § 19 ust. 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 127 poz. 886), określający wzór wniosku o zatwierdzenie taryf, w treści którego wskazano (w nawiasie) radę gminy - jako argument uzasadniający obowiązek przesłania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wniosku o zatwierdzenie taryf Radzie Miejskiej w Karlinie jest argumentem chybionym. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy - przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedmiotowy wniosek przedstawia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, celem jego zatwierdzenia. Delegacja zawarta w art. 25 ww. ustawy, wskazuje, iż ustawodawca upoważnił Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej tylko do określenia wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf w drodze rozporządzenia (aktu niższego rzędu) oraz wskazania zakresu niezbędnych informacji zawartych w tym uzasadnieniu w postaci: zestawienia cen i stawek opłat, kalkulację opłat, planu, informacji finansowych. Zatem przedmiotowa delegacja nie daje możliwości właściwemu ww. Ministrowi do określenia innego niż wynikający z art. 24 ust. 2 organu, któremu należy przedstawić wniosek o zatwierdzenie taryf.

W konsekwencji brak jest podstawy prawnej dla zaistnienia możliwości nałożenia kary finansowej na RWiK w latach 2010-2012 w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy przez Burmistrza Karlina, co czyni przedmiotowy zarzut bezzasadnym.

2. Zarzut bezprawnego przekazania RWiK w Białogardzie kwot : 5 milionów złotych za lata 2010- 2012 z uwagi na brak „istnienia” legalnych taryf na terenie Gminy Karlino oraz 1,5 miliona złotych w 2013 roku na podstawie dopłat do nieistniejącej grupy taryfowej – opisany w Wariancie I pisma z dnia 17.07.2014 r. – uznać jako bezzasadny, mając na względzie:

- legalne, tj. zgodne z prawem obowiązywanie w latach 2010-2013 taryf, o których mowa w art. 20 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 8 ww. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 8 ww. ustawy w przypadku braku podjęcia uchwały przez radę gminy, zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) taryfy wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf. Ustawodawca w art. 24 ust. 8 nie rozróżnił, czy niepodjęcie uchwały przez radę gminy w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf wynikało z nieprzedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały z załącznikami, czy też było spowodowane przyczynami zależnymi od rady gminy.

- Legalne tj. zgodne z prawem obowiązywanie uchwał Rady Miejskiej w Karlinie w latach 2010-2013 z zakresu dopłat do cen usług zbiorowego odprowadzania ścieków i poboru wody na terenie Gminy Karlino, w tym brak podstawy prawnej do niewykonywania przedmiotowych uchwał przez Burmistrza Karlina, mając na uwadze istniejący krajowy porządek prawny.

W piśmiennictwie utrwalony jest pogląd, iż z uprawnień określonych w art. 24 ust. 6 ustawy (uchwały rady gmin o dopłatach) rada gminy może skorzystać niezależnie od tego, czy przedmiotowa taryfa wchodzi w życie w sytuacji określonej w art. 24 ust. 5, 5b czy 8 (*J. Rotko, Komentarz do art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę...*, SIP „LEX” oraz interpretacja zawarta w piśmie nr BS-5bm-166/1286/13 z dnia 30.04.2013 r. Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, przekazana skarżącym ww. pismem).

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym obowiązkiem burmistrza jest wykonanie uchwał rady miejskiej, o czym stanowi art. 30 ust.1 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645, poz. 1318). Żaden przepis prawa nie uprawnia burmistrza (wójta, prezydenta miasta) do niezastosowania się do tych regulacji i niewykonania uchwał. W świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93). Ciężar dowodu wskazującego, że doszło do naruszenia prawa, spoczywa na organach nadzoru (nie na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta). Uchwały rady gminy korzystają z domniemania legalności i prawidłowości. Gmina, korzystając ze swojej pozycji ustrojowej, ochrony samodzielności i domniemania kompetencji, nie musi wykazywać, że uchwała lub zarządzenie jej organu spełniają wymóg legalności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. P 9/02). W stosunku do uchwał Rady Miejskiej w Karlinie stanowiących o przedmiotowych dopłatach w latach 2010-2013 nie toczyło się postępowanie w sprawie stwierdzenia ich nieważności przez organy nadzoru, zatem korzystają one z domniemania ich legalności i prawidłowości.

3. **Zarzut (cytat) „niemożliwej do oszacowania, na dzień dzisiejszy kwoty - z tytułu możliwego zawyżenia kwot dopłat przekazanych RWiK w roku 2014 – w związku z możliwym brakiem odliczeń od ogólnej kwoty dopłaty przypadków, o których mowa w naszej skardze z dnia 17.07.2014 r. w „Wariancie II” – uznać jako bezzasadny, mając na względzie:**

- brak istnienia podstawy prawnej w obowiązujących przepisach z przedmiotowego zakresu do zastosowania metody i trybu postępowania określonego w skardze w tzw. Wariancie II dla realizacji uchwał Rady Miejskiej w latach 2010-2014 w sprawie dopłat za pobieraną wodę i odprowadzane ścieki przez Burmistrza Karlina.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Wskazany przez skarżących tryb postępowania w tzw. Wariancie II nie wynika z obowiązujących przepisów z przedmiotowego zakresu. Zdaniem organu wykonawczego tut. Gminy, mogących stanowić jedynie metodologię czynności kontrolnych opisanych w art. 18e ustawy. Zaznaczyć należy, że przedmiotowe kontrole stanowią uprawnienie organu, który wydał zezwolenie określone w art. 16 ust. 1 ustawy, nie zaś jego obowiązek.

Artykuł 26 ww. ustawy stanowi, iż – „*Rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków*”, zatem przedmiotowe zadania należą do RWiK w Białogardzie, a nie do organu wykonawczego gminy. Natomiast zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy ilość wody dostarczanej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazań wodomierzy głównych i w taki sposób rozliczone są wszystkie lokale. W przypadku różnic między wskazaniem wodomierza głównego, a sumą wskazań wodomierzy lokalowych, różnica, powstała z przyczyn dopuszczalnych przepisami błędów przyrządów pomiarowych, nierejestrowanych przecieków, braku jednoczesności dokonywania odczytów, itp. obciąża

wszystkich użytkowników lokali, w sposób ustalony przy wyborze metody rozliczenia różnicy wskazań przez zarządcę budynków (art. 26 ust. 3 ustawy). Przedmiotowe wyjaśnienia zostały zawarte w znanym skarżącym piśmie nr BS-5-bm-166/1286/13 z dnia 30.04.2013 r., w którym Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa szczegółowo opisał sytuację prawną związaną z ustalaniem dostarczonej wody tylko na podstawie wodomierza głównego zainstalowanego w budynku (art. 27 ust. 1 ww. ustawy), sposób rozliczania zużytej wody przez zarządców, itp. oraz sposób pokrywania różnic pomiędzy odczytem wodomierza głównego, a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych w lokalach budynków i przy punktach czerpalnych wody, która jak podkreślono i tak obciąża użytkowników tych lokali.

- Prawidłową i zgodną z prawem realizację uchwał o dopłatach, w tym dotyczących dopłat na 2014 r. przez Burmistrza Karlina.

Zgodnie z zapisami w uchwałach: Nr XL/421/13 z dnia 27.11.2013 r. oraz Nr XLII/457/14 z dnia 31.01.2014 r. - rozliczenia z tytułu dopłat pomiędzy RWiK, a Gminą Karlino następują w okresach miesięcznych. Termin, o którym mowa w ww. uchwałach odnosi się wyłącznie do stosunku rozliczeniowego między Gminą Karlino, a RWiK w Białogardzie w zakresie rozliczeń dopłat. Nie ma on bezpośredniej korelacji z systemem 6 miesięcznego rozliczenia między RWiK, a odbiorcami (z uwzględnieniem pięciomiesięcznego okresu zaliczkowania). Dopłaty otrzymane przez RWiK uwzględniają prognozowanie za 5 miesięcy oraz rzeczywiste rozliczenie stanu wodomierza po 6 miesiącu obrachunkowym rozliczenia odbiorcy wody. Zgodnie z § 1 ww. uchwały Nr XL/421/13, ust.1 pkt 1 - *dopłaty rozliczane są według wskazań wodomierza lub przepływomierza* oraz ust.1 pkt 2 - *w oparciu o wskazania wodomierza głównego*, ust. 2 - *rozliczenie następuje w okresach miesięcznych*. Zatem ww. zapisy nie wskazują na obowiązek miesięcznych odczytów wskazań wodomierzy. Natomiast zapisy uchwały Nr XLII/457/14 stanowią, iż odbiorcy wody i dostawcy ścieków rozliczani są w okresie miesięcznym w oparciu o wskazania wodomierzy (tzn. nie według oświadczeń odbiorców, innych ustaleń RWiK, itp.), a nie na podstawie miesięcznych ich odczytów. Płatności z tytułu dopłat otrzymywane przez RWiK od Gminy w okresach miesięcznych odpowiadają wartości faktycznego zużycia wody ustalanego na dzień 30 czerwca i 31 grudnia. Otrzymane przez RWiK dopłaty do wody i ścieków mają na celu ochronę gospodarstw domowych przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki i nie stanowią formy dotowania działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. RWiK stosuje na terenie Gminy Karlino miesięczny system rozliczeniowy dla podmiotów gospodarczych i zarządców budynków wielolokalowych oraz prognozowy sześciomiesięczny okres rozliczeniowy dla odbiorców indywidualnych. Warunki rozliczenia pomiędzy RWiK, a odbiorcą regulują zarówno zawarte indywidualne umowy, jak również obowiązujące taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązujące na terenie danej Gminy.

Do umów na dostawę wody i odbiór ścieków dla osób z taryf w grupach XI – XV (woda) oraz G (ścieki) nie wprowadzono (sugerowanych przez skarżących) aneksów z uwagi, iż w umowach zamieszczony jest zapis - *„Zmiana taryfy jak też zmiana podatku VAT nie wymaga zmiany niniejszej umowy i następuje bez warunków jej wypowiedzenia”*. Przedmiotowe zagadnienie znajduje również swój wyraz w § 10 ust. 2 i § 21 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Karlino (zał. do uchwały Nr XLVI/363/05 Rady Miejskiej w Karliniu z dnia 28 grudnia 2005r. Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 28 poz. 489-490).

Odnosząc się do badania legitymacji zarządców, administratorów do reprezentowania osób w lokalach wielorodzinnych stwierdzono, iż przedmiotowe czynności, zgodnie z ww. ustawą nie znajdują się w kompetencji tut. organu wykonawczego (Burmistrza Karlina) i jako takie nie mogą stanowić zarzutu na działalność finansową Burmistrza Karlina.

Wbrew twierdzeniu skarżących niezdefiniowanie zwrotu - *gospodarstwo domowe* - nie stanowi

okoliczności uniemożliwiającej prawidłowe wykonanie przedmiotowych uchwał o dopłatach do wody i ścieków. W przypadku braku definicji legalnej odkodowanie znaczenia pojęcia następuje zgodnie z zasadą domniemania języka potocznego – poprzez ustalenia jego leksykalnego (słownikowego) znaczenia. Na gruncie języka powszechnie używanego zwrot - *gospodarstwo domowe* - oznacza – *zespół osób razem mieszkających, wspólnie się utrzymujących i podejmujących decyzje finansowe, zwykle stanowiących rodzinę* (por. *Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. S. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, tom 1, str. 1054*). Dodać należy, że definicję legalną powyższego zwrotu ustawodawca wprowadził m.in. w art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych – *przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal lub gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby* oraz w innych przepisach prawa np. ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań 2011 r. Wymienione definicje legalne są zasadniczo zbieżne ze słownikowym znaczeniem terminu - *gospodarstwo domowe*.

- Brak kompetencji organu uchwałodawczego Gminy Karlino do przeprowadzenia czynności sprawdzających lub kontrolnych z zakresu realizacji działań wynikających z ustawy przez RWiK w Białogardzie, opisanych przez skarżących w tzw. Wariancie II oraz wynikających z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy.
- Brak istnienia faktycznego kontrargumentu dla przyjętego trybu realizacji uchwał o dopłatach przez Burmistrza Karlina w oparciu o przedkładane przez RWiK faktury z przedmiotowego zakresu.

Zgodnie z treścią art. 21 i 22 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz. U z 2002 r. Nr 76 poz. 649 z późn. zm.) faktura stanowi dowód (księgowy). Jak określa się w doktrynie prawa, każdy dowód korzysta z domniemania prawidłowości do czasu wskazania kontrargumentu, który obala jego prawdziwość w obrocie prawnym. Zaznaczyć należy, iż skarżący nie wykazali dowodu wskazującego na nieprawidłowości z zakresu dopłat wypłacanych przez Gminę Karlino dla RWiK, wskazując jedynie na przypuszczenia do zaistnienia możliwych ich zdaniem nieprawidłowości – (cytat) „w związku z możliwym brakiem odliczeń od ogólnej kwoty dopłaty przypadków o których mowa w skardze z dnia 17-07-2014 w Wariancie II”, który to tryb postępowania, jak wskazano powyżej nie posiada swego umocowania w przepisach prawa.

Mając powyższe na uwadze skargę należy uznać za bezzasadną.