



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2023 r.

Poz. 7190

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.948.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr GK.0050.66.2023 Wójta Gminy Herby z dnia 22 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia taryfy dla ciepła dla odbiorców z kotłowni osiedlowej w Lisowie, w całości – jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. z 2020 r. poz. 718 ze zm.) oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

W dniu 22 sierpnia 2023 r. Wójt Gminy Herby wydał zarządzenie Nr GK.0050.66.2023 w sprawie ustalenia taryfy dla ciepła dla odbiorców z kotłowni osiedlowej w Lisowie.

Jako materialnoprawną podstawę wydania przedmiotowego zarządzenia Wójt Gminy Herby wskazał art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym oraz § 2 Uchwały nr XXXV/285/22 Rady Gminy Herby z dnia 28 października 2022 roku w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Herby uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała ta została podjęta przez Radę Gminy Herby na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, pozwalającego organowi stanowiącemu gminy na powierzenie organowi wykonawczemu uprawnienia do postanawiania o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 24 sierpnia 2023 r.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei w myśl ust. 2 tegoż artykułu Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.* W tym miejscu należy podkreślić, iż użycie w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy sformułowania: *„jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”* oznacza, że wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej w sytuacji, gdy istnieje szczególna regulacja upoważniająca do ustalania ceny na

innej podstawie. W niniejszej sprawie, taka regulacja szczególna jest zawarta w ustawie – Prawo energetyczne, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

Wójt Gminy Herby w załączniku Nr 1 do zarządzenia w rzeczywistości ustalił taryfę dla ciepła w oparciu o powołany wyżej przepis szczególny oraz wydane na podstawie art. 46 ust. 5 i 6 ustawy rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. Stąd powołanie jako podstawy prawnej zarządzenia Uchwały nr XXXV/285/22 Rady Gminy Herby z dnia 28 października 2022 roku w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Herby uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego organ nadzoru uznał za niewłaściwe. Jednakże, zdaniem organu nadzoru powołanie w podstawie prawnej aktu niewłaściwego przepisu prawnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa i tym samym, mając na względzie przepis art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie eliminuje danego aktu z obrotu prawnego, o ile obowiązujące przepisy przewidują w ogóle kompetencję do wydania przez organ wykonawczy gminy tego typu zarządzenia. W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 314/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł, iż „kategoria nieistotnego naruszenia prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia, polegające przykładowo na nieodpowiednim oznaczeniu uchwały, powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia)”.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że Wójt Gminy Herby posiada kompetencję do wydania przedmiotowego zarządzenia. Wynika ona z art. 45 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne. Zgodnie z treścią tego przepisu przedsiębiorstwa energetyczne są uprawnione do ustalenia taryfy dla paliw gazowych lub energii, stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 32 ust. 1, z wyłączeniem magazynowania energii elektrycznej i agregacji.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 lit. a ustawy Prawo energetyczne pod pojęciem przedsiębiorstwa energetycznego ustawodawca rozumie podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi.

Jak wynika z załącznika do zarządzenia (powinien być Załącznik Nr 1 do zarządzenia – zgodnie z § 1 tego aktu) przedsiębiorstwem ciepłowniczym jest Gmina Herby ul. Lubliniecka (pkt 1 tiret pierwszy część I taryfy). Jest to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła w eksploatowanych przez to przedsiębiorstwo źródłach ciepła, przesyłaniem i dystrybucją oraz sprzedażą ciepła wytworzonego w tych źródłach lub zakupionego od innego przedsiębiorstwa energetycznego. Z powyższego wynika zatem, iż działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania ciepła, przesyłania i dystrybucji ciepła dla odbiorców z kotłowni osiedlowej jest realizowana przez Urząd Gminy Herby, a zatem Urząd Gminy stanowi przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne. Powyższe oznacza, że Urząd Gminy jest zobligowany do wykonywania wszystkich obowiązków nałożonych wskazaną ustawą na przedsiębiorstwo energetyczne. Jednym z tych obowiązków jest ustalenie taryfy za ciepło.

Wójt Gminy Herby ustalił w Załączniku Nr 1 do zarządzenia taryfę dla ciepła. Zawiera ona następujące elementy:

- zakres działalności gospodarczej związanej z zaopatrzeniem w ciepło (część II),
- podział odbiorców na grupy (część III),
- rodzaje oraz wysokość cen i stawek opłat (część IV),
- zasady ustalania cen i stawek opłat (część V),
- warunki stosowania cen i stawek opłat (część VI),
- zasady wprowadzania zmian cen i stawek opłat (część VII),
- uzasadnienie wprowadzenia zmian cen i stawek opłat (część VIII).

Przedmiotowa taryfa będzie obowiązywać od dnia 1.10.2023 r. do 30.09.2024 r.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż definicję taryfy zawiera przepis art. 3 pkt 17 ustawy prawo energetyczne stanowiący, że „taryfa” jest to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą. Z kolei elementy taryfy zostały szczegółowo wymienione w § 5 ust. 1

rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. Zgodnie z przywołanym przepisem taryfa, odpowiednio do wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej, określa:

- 1) grupy taryfowe,
- 2) rodzaje oraz wysokość cen i stawek opłat, a także warunki ich stosowania,
- 3) bonifikaty za niedotrzymanie parametrów jakościowych nośnika ciepła i standardów jakościowych obsługi odbiorców,
- 4) opłaty za nielegalny pobór ciepła.

Powyższy katalog elementów taryfy jest wyliczeniem enumeratywnym, co oznacza, że są to elementy, które obowiązkowo powinny znaleźć się w taryfie. Na obowiązek umieszczenia w taryfie wszystkich elementów wskazuje redakcja tego przepisu. Ustawodawca użył bowiem zwrotu: „*taryfa, odpowiednio do wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej, określa*”, a następnie dokonał wspomnianego wyliczenia. Stąd też brak lub niewłaściwe określenie w taryfie choćby jednego z wymaganych prawem elementów dyskwalifikuje ją i powoduje, że dokument taki nie może być uznany za taryfę w rozumieniu art. 3 pkt 17 ustawy.

Dopełnieniem powyższej regulacji jest § 6 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym: *Określone w taryfie warunki stosowania cen i stawek opłat ustala się z uwzględnieniem parametrów jakościowych nośnika ciepła i standardów jakościowych obsługi odbiorców, określonych w umowie sprzedaży ciepła, w umowie o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji ciepła, w umowie kompleksowej albo w odrębnych przepisach. Warunki, o których mowa w ust. 1, powinny określać w szczególności:*

- 1) zakres świadczonych usług dla odbiorców w poszczególnych grupach taryfowych;
- 2) parametry jakościowe nośnika ciepła;
- 3) standardy jakościowe obsługi odbiorców;
- 4) sposób obliczania opłat w przypadku uszkodzenia układu pomiarowo-rozliczeniowego.

Z kolei w myśl § 7 ust. 2 rozporządzenia Taryfa przedsiębiorstwa ciepłowniczego zawiera:

- 1) ceny za zamówioną moc cieplną – wyrażone w złotych za MW;
- 2) ceny ciepła – wyrażone w złotych za GJ;
- 3) ceny nośnika ciepła – wody dostarczonej do napełniania i uzupełniania jej ubytków w instalacjach odbiorczych lub niezwróconych skroplin – wyrażone odpowiednio w złotych za metr sześcienny lub za tonę;
- 4) stawki opłat stałych za usługi przesyłowe – wyrażone w złotych za MW zamówionej mocy cieplnej;
- 5) stawki opłat zmiennych za usługi przesyłowe – wyrażone w złotych za GJ.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy uznać, iż przedmiotowa taryfa nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych wynikających z ww. przepisów rozporządzenia. W przedmiotowym zarządzeniu Wójt Gminy Herby nie określił w sposób kompleksowy rodzaju oraz wysokości cen i stawek opłat, a także warunków ich stosowania. W części IV Taryfy Wójt Gminy określił następujące ceny i stawki opłat dla odbiorców w grupie W1:

- cenę za zamówioną moc cieplną.
- cenę ciepła,
- stawkę opłaty stałej za usługi przesyłowe,
- stawkę opłaty zmiennej za usługi przesyłowe.

Brak jest natomiast ceny nośnika ciepła, o której mowa w § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia.

Kwestionowana taryfa nie zawiera również warunków stosowania cen i stawek opłat, tj. elementów wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia.

Ponadto, w taryfie dla ciepła brak jest szczegółowej regulacji dotyczącej bonifikaty za niedotrzymanie parametrów jakościowych nośnika ciepła i standardów jakościowych obsługi odbiorców (§ 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia).

Brak obligatoryjnych elementów taryfy stanowi o istotnym naruszeniu przepisów, skutkujący stwierdzeniem nieważności zarządzenia w całości. Podkreślenia wymaga, iż wszystkie elementy taryfy, wynikające z wyżej przytoczonych przepisów prawa, powinny zostać określone w zarządzeniu Wójta Gminy Herby w sposób wyraźny i precyzyjny.

Niezależnie od powyższych zarzutów natury merytorycznej dotyczących braku elementów obligatoryjnych taryfy dla ciepła należy odnieść się jeszcze do charakteru prawnego kwestionowanego zarządzenia. Uznając bowiem przedmiotowe zarządzenie za akt wydany na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne należy stwierdzić, iż nie jest on aktem prawa miejscowego, a zatem regulacja zawarta w § 4 zarządzenia zgodnie z którą „zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” jest niezgodna z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W tym miejscu należy podkreślić, iż kompetencję do ustalania taryf dla ciepła ustawodawca powierzył przedsiębiorstwom energetycznym (art. 45 ust. 1 ustawy), a nie organom gminy. W niniejszej sprawie Gmina Herby jest traktowana jak przedsiębiorstwo energetyczne i realizuje ona swoje zadanie poprzez swój organ wykonawczy. To ten organ jest uprawniony do ustalenia przedmiotowych taryf. Opracowane przez Wójta Gminy taryfy, podobnie jak taryfy ustalane przez koncesjonowane przedsiębiorstwa energetyczne nie podlegają opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązku takiego nie przewidział bowiem ustawodawca.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz