

**Uchwała Nr IV/69/2011  
Rady Miejskiej w Choszcznie  
z dnia 01 lutego 2011 r.**

**w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego**

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Rada Miejska w Choszcznie uchwała, co następuje:

§ 1. Zarządza się wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dn. 30 grudnia 2010 r., nr NK.4.0911/141/2010[AB] w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr II/7/2010 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Choszczna.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY  
Rady Miejskiej

*Bogusław Szymański*

Choszczno, dn. lutego 2011 r.

Rada Miejska w Choszczynie,  
Urząd Miejski w Choszczynie  
Ul. Wolności 24,  
73-200 Choszczno

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Szczecinie  
Wydział II  
ul Staromłyńska 10  
70-561 Szczecin

za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego  
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki  
w Szczecinie  
Wały Chrobrego 4  
70-502 Szczecin

### **Skarga**

**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 grudnia 2010 r., nr NK.4.0911/141/2010[AB], stwierdzające nieważność uchwały Nr II/7/2010 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków**

Rada Miejska w Choszczynie wnosi o:

- 1) uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości jako naruszającego prawo.

### **Uzasadnienie**

Działając w trybie art. 24 ust. 2 i 3 ustawy z dn. 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 856 ze zm.), Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Choszczynie przedłożyło w dn. 21 października 2010 r. Burmistrzowi Choszczyna wniosek o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (*wniosek w*

załączeniu). Burmistrz Choszczna dokonał weryfikacji wniosku w trybie art. 24 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy. W toku czynności weryfikacyjnych Burmistrz Choszczna opierał się ekspertyzie finansowo-prawnej, sporządzonej na jego zlecenie przez podmiot gospodarczy „Infrastruktura Anna Rozwadowska-Palarz” (ekspertyza w załączeniu). Następnie Burmistrz Choszczna przedłożył Radzie Miejskiej w Choszcznie stosowny projekt uchwały, który został przyjęty w postaci uchwały Nr II/7/2010 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (w załączeniu).

Wojewoda Zachodniopomorski, na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego z dn. 30 grudnia 2010 r., nr NK.4.0911/141/2010[AB], stwierdził nieważność rzeczony uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie. Jako główny powód stwierdzenia nieważności uchwały Wojewoda Zachodniopomorski podał uzależnienie wysokości opłaty abonamentowej od liczby wodomierzy będących w posiadaniu odbiorcy. Stanowi to – zdaniem organu nadzoru – naruszenie przepisów 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. z 2006 Nr 127, poz. 886). Według Wojewody Zachodniopomorskiego, tego rodzaju naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Budownictwa, które polega na wyjściu poza zakres regulacji ministerialnej, w zupełności uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

W związku z rozstrzygnięciem Wojewody Zachodniopomorskiego warto rozważyć kwestię zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie nieco szerzej niż to uczynił Wojewoda Zachodniopomorski. Przede wszystkim, zgodnie z ustaloną ostatnimi laty linią orzecznictwa sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dn. 14 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 1241/10; wyrok z dn. 16 września 2010 r. WSA w Kielcach, sygn. IISA/Ke 449/10; wyrok NSA z 27 września 2007 r., sygn. II OSK 1046/07), przy ocenie legalności uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie trzeba uwzględnić jej charakter prawny jako aktu prawa miejscowego. W konsekwencji organ nadzoru winien mieć na względzie przepis art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że przy stanowieniu tego rodzaju aktów normatywnych ustawodawca konstytucyjny wskazał wyraźnie na akty rangi ustawowej jako pierwszorzędne wyznaczniki swobody prawotwórczej organu samorządowego stanowiącego akt prawa miejscowego. Przywołana norma konstytucyjna nie wymaga bowiem, aby upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego było „szczegółowe”, a więc by zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, tak jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń

wydawanych przez naczelne organy administracji. Z tego punktu widzenia, można mieć wątpliwości co do roli i znaczenia rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r., przywoływanego w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego. Z pewnością rozporządzenie Ministra Budownictwa, ze względu na jego instrukcyjny charakter, winno być uwzględniane przy konstruowaniu taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jako aktu prawa miejscowego. Skarżący nie może się jednak zgodzić tezą o „decydującym znaczeniu” rozporządzenia Ministra Budownictwa dla oceny legalności uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie, ponieważ znacznie istotniejsze znaczenie mają w tym wypadku normy rangi ustawowej stanowiące upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, a ich naruszenia Wojewoda Zachodniopomorski nie podnosi.

Jednak i na płaszczyźnie zgodności uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie aktem wykonawczym, jakim jest przywoływane rozporządzenie, twierdzenie organu nadzoru, że opłaty abonamentowe zostały skalkulowane w niezgodzie z postanowieniami § 13 rozporządzenia Ministra Budownictwa jest nie do utrzymania. Zdaniem autorów ekspertyzy („Infrastruktura Anna Rozwadowska-Palarz”, [www.taryfydlawody.pl](http://www.taryfydlawody.pl)) stawki opłat abonamentowych zostały obliczone prawidłowo, tj. w zgodzie z § 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Budownictwa. Tymczasem organ nadzoru zarzuca naruszenie właśnie tego przepisu, zarzucając, iż „wysokość opłaty abonamentowej powinna być skalkulowana na podstawie wszystkich ww. kosztów, a nie jedynie w oparciu o koszty utrzymania gotowości urządzeń wodociagowych lub kanalizacyjnych, jak to uczyniła Rada Miejska w Choszcznie”. Jest to zarzut nieprawdziwy. W załączonej do niniejszej skargi w „Analizie finansowo-prawnej wniosku o zatwierdzenie taryf ...” na s. 3 szczegółowo przeanalizowano kalkulację opłat abonamentowych. Przykładowo można wskazać, iż w treści tej analizy podano, iż stawki opłat abonamentowych skalkulowano w następujący sposób:

„w rozliczeniach w oparciu o wskazania wodomierza głównego i jednego wodomierza dodatkowego, jako sumę jednostkowych kosztów: odczytu i rozliczenia każdego wodomierza oraz kosztów utrzymania w gotowości do świadczenia usług urządzeń wodociagowych: 1,28zł + 1,28zł + 1,22zł + 1,22zł + 1,00zł = 6,00zł netto/odbiorcę/okres rozliczeniowy”.

Taki sposób kalkulacji stawki opłaty abonamentowej w taryfie Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Choszcznie dotyczy wszystkich proponowanych stawek. Z cytowanej analizy wynika, że stawki te zostały skalkulowane w pełni zgodnie z § 13 ust. 3 ww. rozporządzenia, ponieważ zawierają łącznie koszty:

- utrzymania w gotowości,
- odczytu wodomierza,
- rozliczenia należności.

W odniesieniu do kosztów „odczytu wodomierza”, przepis § 13 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia taryfowego nie precyzuje, aby w tym przypadku chodziło

wyłącznie o koszty odczytu wodomierza głównego. Użyte pojęcie „wodomierza” jest szersze od pojęcia *wodomierza głównego* i obejmuje swym zakresem także wodomierze dodatkowe, które odbiorca usług może zainstalować na swój koszt (art. 27 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę...), zaś przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne musi dokonywać odczytów tych dodatkowych wodomierzy. Z tych też powodów w przypadkach zainstalowania wodomierza głównego, a także jednego wodomierza dodatkowego, ilość jednostek „odczytu wodomierza” ulega podwojeniu, co jest bezsprzeczne, i co tym samym podwyższa kalkulację stawki opłaty abonamentowej. Nie ma też różnic w kosztach odczytu w zależności od rodzaju wodomierza. Podobny do prezentowanego jest też kierunek wykładni autentycznej Ministra Budownictwa (pismo z 2.08.2006 r., Nr BMS-053-127/06, Zeszyty Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” Nr 6/2009), iż jeżeli wodomierzy głównych u jednego odbiorcy jest więcej, koszt jednostki odczytu ulega zwielokrotnieniu.

Ewentualne dokonanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne czynności odwrotnej, tj. nieuwzględnienie w kalkulacji stawki opłaty abonamentowej faktu, iż niektórzy odbiorcy posiadają wodomierze dodatkowe, spowodowałoby podwyższenie opłat abonamentowych dla tych odbiorców usług, którym zainstalowano tylko wodomierz główny o kwotę kilkudziesięciu groszy, co wynika z faktu, iż w Choszcznie jest 3.136 szt. wodomierzy głównych, natomiast dodatkowych wodomierzy zainstalowano 940 szt. Tym samym odbiorcy posiadający wyłącznie wodomierz główny pokrywaliby część kosztów odczytu wodomierzy dodatkowych, co byłoby naruszeniem zakazu subsydiowania skrośnego.

Organ nadzoru powołuje się w tym miejscu na wyrok z dn. 3 listopada 2009 r. WSA w Gliwicach, sygn. II SA/GI 637/09, który ma być argumentem na rzecz tezy Wojewody Zachodniopomorskiego o naruszeniu przez Radę Miejską w Choszcznie jednego z przepisów § 13 rozporządzenia Ministra Budownictwa. Warto więc zwrócić uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zarzucił organowi stanowiącemu naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Budownictwa poprzez bezprawne zastosowanie kryterium średnicy wodomierza jako miernika różnicującego stawki abonamentowe, co w przypadku uchwały Rady Miejskiej w Choszcznie w ogóle nie miało miejsca. Za argumentacją organu nadzoru ma też rzekomo przemawiać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 3 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1258/09. Tymczasem jest to wyrok, który zapadł w wyniku skargi kasacyjnej Gminy Koziągłowy od ww. wyroku WSA w Gliwicach w tej samej sprawie uzależniania wysokości opłat stałych od średnicy wodomierza głównego. Orzeczenie to spotkało się w części ze zedydowaną krytyką w literaturze (Henryk Palarz, Opłaty abonamentowe w taryfach dla wody i ścieków, „Finanse Komunalne” Nr 10/2010, s. 60-61).

Wojewoda Zachodniopomorski trafnie zauważył, że w świetle przepisów przywoływanego wielokrotnie rozporządzenia Ministra Budownictwa, różnicowanie „stawek lub opłat jest możliwe jedynie pomiędzy taryfowymi grupami odbiorców...”. Jak stwierdził WSA w Gliwicach w przytoczonym wyroku, chodzi tu o wyeliminowanie tzw. subsydiowania skrośnego. Aby taki zarzut postawić taryfie zatwierdzonej przez Radę Miejską w Choszcznie, trzeba by było wykazać, że zatwierdzona przez nią taryfa zawiera w sobie subsydiowanie skrośne. Tymczasem, gdy się przeanalizuje konstrukcję tej taryfy, to widać *expressis verbis* podział odbiorców na pięć grup, wbrew temu, co deklarowało przedsiębiorstwo wodociągowe. W tym stanie rzeczy można mówić co najwyżej o nieistotnej wadze konstrukcyjnej taryfy w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do dołączonych do rozporządzenia Ministra Budownictwa wzorów konstruowania taryf. Dlatego wart jest przytoczenia fragment załączonej „Analizy...”, s. 4, iż „gdyby formalistycznie dostosować się do wyrok NSA, należałoby w tym przypadku z jednej grupy wyodrębnić pięć, czyli jedynie porozdzielać wiersze tabeli odstępami i inaczej nazwać grupy. Cała kalkulacja byłaby niezmienną, podobnie jak ceny i stawki opłat zawarte w tabeli, identyczny byłby poziom niezbędnych przychodów w rozumieniu §§ 6-8 rozporządzenia taryfowego. Z tego powodu weryfikujący nie podziela zdania, aby komentowane orzeczenie NSA należało rygorystycznie odnieść do każdej sytuacji skonstruowania jednej grupy taryfowej różniącej się opłatami stałymi” (podobnie: H. Palarz, Opłaty abonamentowe..., s. 63, gdzie zilustrowano przykład jednej grupy taryfowej różniącej się wysokością opłat stałych).

W tej sytuacji skarżący wnosi jak wyżej.

#### Załączniki:

- 1) odpis skargi,
- 2) uchwała Nr II/7/2010 Rady Miejskiej w Choszcznie z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków,
- 3) wniosek MPGK Sp. z o.o. o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków,
- 4) uzasadnienie wniosku. o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Choszczno w 2011 r.,
- 5) analiza finansowo prawna wniosku o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków MPGK Sp. z o.o. z siedzibą w Choszcznie.