



Białystok, 01 grudnia 2011 r.

NK-II.4131.2. 138. 2011.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 5 i 6, § 14, § 24, § 30 ust. 1 pkt 2 oraz Rozdziału 10 „Uprawnienia Przedsiębiorstwa w przypadku bezumownego korzystania z usług” załącznika do uchwały Nr XIV/127/2011 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 października 2011 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Sp. z o.o.

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2011 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XIV/127/2011 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Sp. z o.o.. Powyższa uchwała w dniu 2 listopada 2011 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazane wyżej zapisy uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 listopada 2011 roku wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Miejska w Suwałkach podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858

URZĄD MIEJSKI w SUWAŁKACH

BIURO RADY MIEJSKIEJ

WPŁYNĘŁO

Data 06.12.2011 r. podpis...

p. 447

z późn. zm.), który stanowi, iż rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z uregulowaniami ustępu 2 tego artykułu Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Rada Miejska w § 10 ust. 5 Regulaminu ustaliła, iż: „Przedsiębiorstwo może odstąpić od umowy w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy oraz gdy nie są spełnione warunki opisane w § 13 pkt 1,2,4,6,11 regulaminu. Odstąpienie od umowy następuje poprzez oświadczenie Przedsiębiorstwa doręczone Odbiorcy na 20 dni przed terminem odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego”. Ponadto ustęp 6 tego paragrafu przewiduje obligatoryjne wygaśnięcie umowy w sytuacji, gdy zmienił się właściciel (użytkownik) nieruchomości.

Regulacje dotyczące wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawiera również § 14 uchwalonego Regulaminu. Zgodnie z postanowieniami tego paragrafu, naruszenie przez odbiorców usług obowiązków wymienionych w punktach 1,2,4,6,11 § 13 Regulaminu pociąga za sobą możliwość wypowiedzenia umowy o dostarczanie wody i odbiór ścieków przez Przedsiębiorstwo. Wypowiedzenie winno być poprzedzone pouczeniem odbiorcy o nieprawidłowości jego postępowania i wynikających

z tego faktu konsekwencjach z określeniem terminu zaprzestania niewłaściwego postępowania. W przypadku wystąpienia sytuacji określonej w § 13 pkt 1 i 2 (naruszenia przez odbiorcę obowiązku użytkowania instalacji wodociągowej w sposób eliminujący możliwość skażenia chemicznego lub bakteriologicznego wody w sieci wodociągowej na skutek m.in. cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej, powrotu ciepłej wody lub wody z instalacji centralnego ogrzewania oraz własnych ujęć wody oraz obowiązku montażu i utrzymywania zaworów antyskażeniowych w warunkach określonych odrębnymi przepisami) następuje natychmiastowe zamknięcie przyłącza wodociągowego.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazane wyżej regulacje § 10 ust. 5 i 6 oraz § 14 Regulaminu dotyczące odstąpienia oraz wypowiedzenia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przywołany wyżej art. 19 ust. 2 pkt 2 obliguje jedynie do określenia w regulaminie szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług; a nie zagadnień dotyczących możliwości ich wypowiedzenia.

Sprawy te zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 cyt. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków powinna regulować umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym i odbiorcą. Artykuł ten bowiem stanowi, iż umowa ta powinna zawierać postanowienia dotyczące okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Ponadto należy zauważyć, iż konsekwencją przyjętych przez Radę cyt. wyżej uregulowań § 10 ust. 5 i § 14 jest dopuszczenie możliwości odcięcia dostawy wody przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w przypadku naruszenia przez odbiorcę obowiązków wymienionych w § 13 pkt 1,2,4,6,11 Regulaminu. Oprócz wyżej wymienionych „obowiązków” określonych w § 13 pkt 1 i 2 pozostałe punkty dotyczą obowiązku odprowadzania ścieków o jakości, składzie i stanie zgodnym z wartościami podanymi w umowie (pkt 4), poinformowania Przedsiębiorstwa o rodzaju i wielkości powierzchni, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane będą do kanalizacji deszczowej lub już są odprowadzane do kanalizacji (pkt 6) oraz obowiązku udostępniania pomieszczenia (studzienki) z wodomierzem upoważnionemu przedstawicielowi Przedsiębiorstwa celem dokonania: montażu, założenia plomb, sprawdzenia działania i wymiany wodomierza (pkt 11).

Ustawodawca w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stworzył katalog sytuacji, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Takie działania mogą być podjęte, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa,
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty,
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego,
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

Powyższy przepis regulujący uzasadnione okoliczności wstrzymania dostaw wody i zamknięcia przyłącza stanowi katalog zamknięty. Rada nie może więc mocą swojej uchwały rozszerzać go w sposób dowolny. Jest to działanie nie znajdujące umocowania w przepisach prawa.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż Rada Miejska również bez stosownego upoważnienia, mocą postanowień § 24 Regulaminu dopuściła możliwość pobierania opłat przez Przedsiębiorstwo za odczytywanie wodomierzy dodatkowych. Ponadto paragraf ten zawiera ustalenia, iż wysokość opłat nie jest uzależniona od ilości wody zmierzonej przez te wodomierze, może być ona różna i jest ustalana przez zarząd Przedsiębiorstwa.

Rada Miejska jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Przedmiotowy Regulamin w § 30 ust. 1 pkt 2 stanowi, iż Przedsiębiorstwo może odmówić zawarcia umowy oraz dostawy i odbioru ścieków, jeżeli został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że powyższe uregulowanie zostało podjęte wbrew postanowieniom art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została podłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem

o zawarcie umowy. Przepis ten nie wymienia nielegalnego poboru wody czy odprowadzania ścieków jako przyczyny, która może zwolnić przedsiębiorstwo z podpisania przedmiotowej umowy.

Kwestia „sankcji” za nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków została uregulowana w cyt. ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, w przypadku stwierdzenia nielegalnego poboru wody lub nielegalnego odprowadzania ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne.

Ponadto, przepis art. 28 ust. 1 cyt. ustawy przewiduje karę grzywny w wysokości do 5000 zł temu, kto bez uprzedniego zawarcia umowy pobiera wodę z urządzeń wodociągowych. W przypadku zaś wprowadzenia ścieków do urządzeń kanalizacyjnych bez uprzedniego zawarcia umowy, sprawca podlega karze do 10 000 zł, o czym stanowi ust. 4 przywołanego wyżej art. 28.

Dodatkowo należy wskazać uregulowania art. 28 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym, sąd może orzec nawiązkę na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w wysokości 1000 zł. za każdy miesiąc, w którym nastąpiło bezumowne pobieranie wody z urządzeń wodociągowych lub wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych tego przedsiębiorstwa.

Z uwagi na to, iż sprawy związane z nielegalnym poborem wody czy odprowadzaniem ścieków zostały uregulowane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak również fakt, iż cyt. wyżej przepis art. 19 ust. 2 określający zakres możliwych do normowania spraw w regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie przewiduje ujęcia tych spraw w treści regulaminu, Rada Miejska sprzecznie z prawem dokonała powtórzenia jak również modyfikacji przepisów ustawowych w Rozdziale 10 przedmiotowego Regulaminu „Uprawnienia Przedsiębiorstwa w przypadku bezumownego korzystania z usług”.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Istotą aktu prawa miejscowego (w tym regulaminu dostarczania wody) jest brak możliwości działania organu, który realizuje delegację ustawową, polegającego na powtarzaniu lub modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Taki pogląd znajduje swoje potwierdzenie w istniejącym orzecznictwie, czego przykładem może być wyrok NSA z 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/90, który stwierdził, iż: „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności **§ 10 ust. 5 i 6, § 14, § 24, § 30 ust. 1 pkt 2 oraz Rozdziału 10 „Uprawnienia Przedsiębiorstwa w przypadku bezumownego korzystania z usług”** załącznika do uchwały Nr XIV/127/2011.

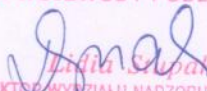
Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na fakt, że przedmiotowy Regulamin jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie Gminy Miasta Suwałki i przepisy art.19 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie zarówno odbiorców jak też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, nie może on wskazywać konkretnego przedsiębiorstwa realizującego w danym momencie usługi związane z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków, co stwierdzono w tytule jak też § 1 przedmiotowej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Suwałkach.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO


Lidia Szpak
DYREKTOR WYDZIAŁU NADZORU I KONTROLI