

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.221.2018.AOlc

z dnia 14 grudnia 2018 r.

Rada Gminy Lubrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność § 12 ust. 1 i 2, § 13 ust. 6 oraz § 21 załącznika do uchwały nr XXXVII/249/2018 Rady Gminy Lubrza z dnia 8 listopada 2018r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 listopada 2018 r. Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę nr XXXVII/249/2018 z dnia 8 listopada 2018r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 16 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż § 12 ust. 1 i 2, § 13 ust. 6 oraz § 21 załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 8 ust. 1, art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2018.1152 t.j. ze zm) - dalej zwanej ustawą, oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Normatywna podstawa do wydania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawarta jest w art. 19 ust. 3, 4 ustawy zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którymi rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; warunki przyłączania do sieci; warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji; warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że wyliczenie w nim zawarte ma charakter zamknięty. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że wydając na jej podstawie regulamin rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w przepisie ustawy zagadnień. Wskazując zakres zagadnień do uregulowania ustawodawca posłużył się zwrotem "regulamin ... określa", co oznacza, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w 19 ust. 5 ustawy oznaczają istotne naruszenie przepisu upoważniającego.

Jednym z zadań gminy jest określenie w regulaminie sposobu dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza (art.19 ust.5 pkt 6 ustawy). Tymczasem Rada Gminy Lubrza w § 12 ust.1 Regulaminu ustanowiła, że „Warunkiem przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia nieruchomości do sieci przedsiębiorstwa

wodociągowo – kanalizacyjnego jest pisemne uzgodnienie z przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym dokumentacji technicznej i sposobu prowadzenia tych prac oraz warunków i sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne kontroli robót”. Ponadto, zgodnie z ust. 2 „Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne wydaje pisemne uzgodnienie, o którym mowa w ust. 1”. Przepisy te stanowią przekroczenie delegacji ustawowej poprzez nieuprawnione nałożenie w regulaminie na odbiorcę przed przystąpieniem do realizacji budowy przyłącza i sieci obowiązku uzyskania pisemnego uzgodnienia przez przedsiębiorstwo dokumentacji technicznej wraz ze sposobem prowadzenia robót i kontroli niezwłocznie po złożeniu kompletnej dokumentacji technicznej. Po pierwsze, kwestia „przystąpienia do prac zmierzających do przyłączenia do sieci” przez inwestora nie należy do zakresu „sposobu dokonania odbioru wykonanego przyłącza przez przedsiębiorstwo”. Po drugie, budowa przyłącza jest jedną z postaci robót budowlanych, których sposób prowadzenia regulowany jest przepisami Prawa budowlanego. Rada Gminy nie ma zatem żadnych uprawnień, aby na uczestników procesu budowlanego (tu: na inwestora) nakładać jakiegokolwiek dodatkowe obowiązki. Obowiązek, który wprowadziła Rada jest niezrozumiały tym bardziej, że sama budowa przyłącza w żaden sposób nie ingeruje w sieć wodociągową i kanalizacyjną będącą we władaniu przedsiębiorstwa. Przyłącza są swoistym przedłużeniem wewnętrznej instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej budynku. O ile zaś można zgodzić się potrzebą przyznania przedsiębiorstwu jakiejś formy kontroli nad sposobem wykonania przyłącza, a zwłaszcza nad procesem jego podłączania do sieci wodociągowej, czy kanalizacyjnej, to z całą pewnością nie ma żadnych przesłanek ani faktycznych, ani już tym bardziej prawnych, do przyznania mu uprawnienia do wyrażania zgody na rozpoczęciem prac nad budową takiego przyłącza.

Rada Gminy Lubrza w rozdziale 8 Regulaminu zatytułowanym „Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków” w § 13 ust.6 postanowiła, że „Wstrzymanie dostawy wody oraz odprowadzania ścieków może nastąpić bez wcześniejszego zawiadomienia odbiorców usług, gdy występują warunki stwarzające zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska lub uniemożliwiające świadczenie usług wskutek nieprzewidzianych awarii sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej”. Pierwsze należy wskazać, że art. 8 ust.1 ustawy wskazuje wyczerpująco w jakich sytuacjach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Mianowicie, może to nastąpić, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiszczył należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, 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.

Brak w tym katalogu przesłanek wskazanych przez Radę Gminy w § 13 ust. 6 Regulaminu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. II SA/Go 793/11 „Wskazać należy, że możliwość wstrzymania dostaw wody została określona w art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu. Z prawa odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego przedsiębiorstwo może zrobić użytek, jeżeli zostanie spełniona jedna z przesłanek wskazanych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu oraz przedsiębiorstwo spełni obowiązki informacyjne, wskazane w ust. 3 tego przepisu. Rada gminy nie

może w drodze aktów prawa miejscowego korygować w dowolny sposób listy tych przesłanek, gdyż stanowi ona katalog zamknięty”.

Po drugie, celem tego rozdziału jest określenie „sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług”. Jasno zatem z przepisu wynika, iż przedmiotem Regulaminu ma być określenie tego, jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji, gdy dojdzie już do ograniczenia lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego – jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług. Lokalny prawodawca w omawianym zapisie Regulaminu w sposób ewidentny wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. Pozostając przy omawianiu powyższego zapisu nie można nie wspomnieć o jeszcze jednej, istotnej konsekwencji jego wprowadzenia. Otóż zastrzeżenie w Regulaminie, iż w określonych sytuacjach przedsiębiorstwo jest uprawnione do wstrzymania lub zaprzestania świadczenia usług sprawia, iż zachowaniom tego typu nie można już postawić zarzutu bezprawności (bo wynikać będą wprost z przepisu prawa). Brak możliwości wykazania bezprawności w działaniu przedsiębiorstwa wprost zaś przekłada się na zakres jego odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 415 k.c., do której pociągnąć przecież można wyłącznie ten podmiot, któremu wykaże się właśnie bezprawność zachowania.

W paragrafie 21 Regulaminu Rada Gminy Lubrza postanowiła, że „W sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy ustawy, wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie”. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, iż inne przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, w tym również akty prawne hierarchicznie wyższe jak ustawy, obowiązują tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w Regulaminie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. - sygn. IV SA/Wr 81/12).

Z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt