



PROKURATURA REJONOWA

ul. Konstytucji 3 Maja 6
69-100 Słubice
tel. 95-758-4021 fax 95-758-1825

Słubice 25 lipca 2019 r.

sygn. akt PR Pa 28.2019

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wlkp.**

Za pośrednictwem:
Rady Miejskiej w Słubicach

Skarżący:
Prokurator Rejonowy
w Słubicach
ul. Konstytucji 3 Maja 6
69-100 Słubice

Strona przeciwna:
Rada Miejska
w Słubicach
ul. Akademicka 1
69-100 Słubice

SKARGA

Prokuratora Rejonowego w Słubicach na uchwałę nr V/29/2019 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Słubice

1. Działając na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 54 § 1 p.p.s.a. oraz art. 5 i 70 ustawy Prawo o prokuraturze wnoszę skargę na uchwałę nr V/29/2019 Rady Miejskiej w Słubicach w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Słubice - w części.

2. Powyższej uchwale w części dotyczącej: § 2 pkt 3, § 10, § 15, § 16, § 19 ust 1 i ust 3, § 27, § 28, § 31 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Słubice zarzucam:
- naruszenie art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez określenie w § 2 pkt 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków pojęć i definicji, gdy tymczasem art. 19 ustawy nie wskazuje, aby regulamin definiował pojęcia, nawet w przypadku ich dokładnego cytowania z ustawy co oznacza wyjście poza granice delegacji ustawowej
 - naruszenie art. 19 ust 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w treści § 19 ust 1 pkt 3 skarżonego regulaminu jako warunku dostępności posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, gdy tymczasem treść przepisu art. 19 ust 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jednoznacznie stwierdza, iż mowa jest o warunkach technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a takimi warunkami technicznymi nie są warunki prawne wskazane w § 19 pkt 3 skarżonego regulaminu
 - naruszenie art. 19 ust 5 i art. 31 ust 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 19 ust 3 skarżonego Regulaminu możliwości wbudowania za zgodą przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przez właściciela nieruchomości urządzeń wodociągowych oraz urządzeń kanalizacyjnych na własny koszt właściciela nieruchomości a następnie przekazanie odpłatne je przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu oraz wskazanie, że w takiej sytuacji osoba ubiegająca się o przyłączenie winna zawrzeć umowę z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym umowę lub umowę przedwstępną odpłatnego przejęcia takich urządzeń w sytuacji gdy jest to wykroczenie poza delegację ustawową wskazaną w art. 19 ust 2 przytoczonej ustawy, a art. 31 reguluje jedynie stan prawny urządzeń już istniejących
 - naruszenie przepisu art. 19 ust.5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 27 Regulaminu przesłanek wstrzymania dostawy wody lub odprowadzania ścieków, gdy tymczasem jest to wyjście poza granice delegacji wymienionych przepisów
 - naruszenie przepisu art. 19 ust.5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 28 Regulaminu

przesłanek ograniczeń w sposobie korzystania z wody, gdy tym czasem ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków nie przewiduje uregulowania tej kwestii w regulaminie i jest to tym samym wyjście poza granice delegacji przepisu art. 19 ust 5 wskazanej ustawy

- naruszenie przepisu art. 6 ust 3 i art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 10 Regulaminu, iż postanowienia umowy nie mogą być sprzeczne z Regulaminem, gdy tymczasem jest to wykroczenie poza delegację ustawową wskazanych przepisów, a nadto akt prawa miejscowego jakim jest regulamin nie może zawężać praw i obowiązków stron w umowie cywilnoprawnej

- naruszenie przepisu art. 6 ust 3 i art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 15 Regulaminu elementów składowych wniosku, gdy tymczasem jest to wyjście poza delegację wskazanych przepisów

- naruszenie przepisu art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 16 Regulaminu powinności załączenia aktualnej mapy sytuacyjnej, gdy tymczasem jest to wyjście poza granicę delegacji ustawowej wskazanego przepisu, a nadto stany faktyczne wymagające sporządzenia dokumentacji geodezyjnej uregulowane zostały na poziomie ustaw i rozporządzeń, zatem nie może być ona normowana aktami prawa miejscowego jakim jest regulamin, co wynika z treści przepisów art. 1 pkt 1 i 4, art. 12, art. 27 ust. 1-3 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2017, poz. 2101 j.t.), art. 43 ust. 1 i 3 p.b. § 12 ust. 1 pkt 3 i § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjnych obowiązujących w budownictwie Dz. U. Nr 25, poz. 133)

- naruszenie przepisu art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 31 regulaminu możliwości poboru opłaty za wodę do celów przeciwpożarowych, gdy tymczasem jest to regulacja sprzeczna z treścią art. 22 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

- naruszenie przepisu art. 6 ust 3 i art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wskazanie w § 12 Regulaminu, iż długość okresu obrachunkowego określa umowa, gdy tymczasem jest

to wyjście poza granice ustawowe delegacji w/w przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a nadto akt prawa miejscowego jakim jest regulamin nie może określać elementów składowych umowy, co jest naruszeniem zasady swobody umów.

- naruszenie przepisu art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez wprowadzenie na mocy § 32 Regulaminu, obowiązku przekazania przez jednostkę straży pożarnej informacji o ilości pobranej wody na cele przeciwpożarowe z urządzeń wodociągowych, którymi woda jest dostarczana dla innych odbiorców usług, gdy ta powinność zdaniem prokuratora nie wynika z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i tym samym nastąpiło nieuprawnione przekroczenie delegacji ustawowej.

Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały nr V/29/2019 Rady Miejskiej w Słubicach w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Słubice w częściach wskazanych w niniejszej skardze.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Słubicach w dniu 28 lutego 2019 r. uchwałą numer V/29/2019 uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Słubice. Uchwałą tą uchylono poprzednio obowiązujący regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującym na terenie gminy Słubice z dnia 27 października 2016 r. Niniejsza uchwała została zaopiniowana przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który zgłosił zastrzeżenia do przedłożonego mu projektu wskazanego regulaminu. Błędy te zostały w całości wyeliminowane z uchwalonego regulaminu. Niemniej zdaniem prokuratora doszło do kilku rażących uchybień, które skutkują wywiedzeniem niniejszej skargi.

Należy przede wszystkim zauważyć, że w myśl art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Zgodnie z treścią art. 19 ust 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków 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.

Zdaniem prokuratora jest to regulacja kompleksowa, a nadto stanowi akt prawa miejscowego, który zgodnie z zasadą hierarchiczności aktów prawnych winien pozostawać w zgodzie z aktem prawa wyższego rzędu. Tym samym wszelkie odstępstwa od wskazanych wyżej wymogów stanowią zarówno naruszenia: przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak i zasady praworządności określonej w art. 2 Konstytucji RP.

W § 2 pkt 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawarto słowniczek pojęciowy, który to słownik zawarty jest już w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Tym samym doszło nie tylko do powtórzenia terminów, lecz również doszło do naruszenia art. 19 przytoczonej ustawy, która nie upoważnia rady gminy do definiowania pojęć czy też terminów. Oznacza to zakaz tworzenia terminów i pojęć, jak również zakaz ten obejmuje powtarzanie obowiązujących już pojęć w akcie prawnym wyższego rzędu (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17)

§ 10 zaskarżonego Regulaminu zawiera w sobie zapis, że postanowienia zawartych umów nie mogą być sprzeczne m.in. z postanowieniami Regulaminu. Zdaniem prokuratora jest to również wyjście poza granice delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nadto zgodnie z zasadą swobody umów określoną w art. 353¹ k.c. strony mają możliwość kształtowania treści zawieranych przez siebie umów w sposób dowolny, acz ograniczony w pewnym stopniu poprzez charakter stosunku prawnego, ustawy czy zasady współżycia społecznego. Co jednak istotne to to, że Regulamin nie może nakładać na strony określonych obowiązków, tym samym brak jest podstaw do tego typu zapisu w § 10 Regulaminu. Zakaz wprowadzania do umowy postanowień sprzecznych z innymi obowiązującymi przepisami prawa wynika z prawa powszechnie obowiązującego - art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, a nie z regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Tym samym doszło również do przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Treść umowy pomiędzy odbiorcą i przedsiębiorstwem

wodociągowo - kanalizacyjnym podlega przepisom prawa cywilnego, a Rada Gminy nie ma podstaw prawnych, aby na wpływać na treść zawieranych umów.

§ 15 Regulaminu nieprawidłowo zawiera w sobie elementy wniosku o przyłączenie do sieci wodociągowej poprzez wskazanie, że takie wnioski winien zawierać określone elementy. Należy wskazać, że brak jest podstaw do tego, aby rada gminy określała w regulaminie elementy składowe wniosku, co jawi się jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 6 i art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Podobnie § 12 Regulaminu zawiera w sobie stwierdzenie, że długość okresu obrachunkowego określa umowa, co jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, lecz również jest nieuprawnionym wpływem aktu prawa miejscowego na treść umowy, która winna podlegać przepisom prawa cywilnego i tym samym brak jest podstaw prawnych do tego, aby Rada Gminy mogła wpływać na treść zawieranych umów między odbiorcami, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Treść § 16 Regulaminu wskazuje, że osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci winna załączyć aktualną mapę sytuacyjną. Tymczasem jest to wyjście poza granicę delegacji ustawowej wskazanego przepisu, a nadto stany faktyczne wymagające sporządzenia dokumentacji geodezyjnej uregulowane zostały na poziomie ustaw i rozporządzeń, zatem nie może być ona normowana aktami prawa miejscowego jakim jest regulamin.

Z kolei § 19 ust 1 pkt 3 Regulaminu wskazuje, że dostępność do usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniona jest od posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych. Należy jednak zauważyć, że art. 19 ust 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje na określenie w regulaminie jedynie technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Tymczasem są to warunki prawne, które oczywiście nie mają cech warunków technicznych i jest to tym samym przekroczenie granic delegacji ustawowej we wskazanym wyżej przepisie.

§ 19 ust 3 Regulaminu wskazuje natomiast na możliwość wybudowania za zgodą przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na własny koszt przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych a następnie przekazanie tychże urządzeń odpłatnie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Tego typu zapis nie tylko jest przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 19 ust 5 przytoczonej, art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków reguluje prawnie działanie urządzeń już istniejących

w chwili wejścia w życie tejże ustawy. Jest to również nieuprawnione ograniczenie przez akt prawa miejscowego możliwości wybudowania tego typu urządzeń przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w sytuacji gdy żaden przepis prawa budowlanego nie uzależnia wydania uprzedniej zgody przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego. Kwestia odpłatnego przekazania tego typu urządzeń odpłatnie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu należy również niewątpliwie do kwestii regulowanych na płaszczyźnie prawa cywilnego i nie powinno to być przedmiotem regulacji przez akt prawa miejscowego.

Zdaniem prokuratora również § 27 i § 28 Regulaminu stoi w sprzeczności z regulacją zawartą w art. 19 ust 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Nie ulega bowiem wątpliwości, że art. 19 ust 5 pkt 7 wskazuje na konieczność zawarcia w regulaminie standardów obsługi odbiorców usług, w tym wymiany informacji w zakresie dotyczącym zakłóceń w dostawie wody. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest tym samym zawarcie w § 27 zapisów określających sytuacje, w których dopuszcza się wstrzymanie wody, a w § 28 zapisów określającego uprawnienie dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z wody. Tym samym akt prawa miejscowego nie może regulować tego typu sytuacji.

Wątpliwości u Prokuratora Rejonowego w Słubicach budzi brzmienie § 31 Regulaminu określającego możliwość pobierania opłaty za wodę do celów przeciwpożarowych zgodnie z obowiązującymi taryfami. Tymczasem art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za m.in. wodę zużytą na cele przeciwpożarowe (art. 22 pkt 2 u.z.z.w). Określenie „obciąża” zatem należy rozumieć jako obligatoryjny obowiązek obciążenia gminy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za wodę zużytą do celów przeciwpożarowych. Tym samym treść § 31 Regulaminu stoi w sprzeczności z art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który to przepis regulaminu wprowadza jedynie fakultatywną możliwość pobrania opłaty za wodę do celów przeciwpożarowych.

Podobnie § 32 Regulaminu wprowadza obowiązek przekazania przez jednostkę straży pożarnej przekazania informacji o ilości pobranej wody na cele przeciwpożarowe z urządzeń wodociągowych, którymi woda jest dostarczana dla innych odbiorców usług. Tego typu obowiązek zdaniem prokuratora nie wynika z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu

w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i tym samym nastąpiło nieuprawnione przekroczenie delegacji ustawowej. Akt prawa miejscowego jest bowiem wydawany na podstawie przepisów ustawy i w granicach ustawowej delegacji. Skoro ustawa nie wskazuje na nałożenie tego typu obowiązku to tym samym nie może tego czynić akt prawa miejscowego jakim jest skarżony regulamin.

Na podstawie niniejszych wywodów uważam wywiedzenie niniejszej skargi za pełni zasadne i wnoszę jak w jej sentencji.

Prokurator
Prokuratury Rejonowej
Adam Grochoła

Załączniki:

Odpisy skargi X2

