



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 7095



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.437.2022 **WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 29 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/302/2022 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wojcieszków”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/302/2022 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Wojcieszków”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/302/2022 Rady Gminy Wojcieszków została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wojcieszków przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wojcieszków w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, ze zm.) rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków; regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego.

Przepis art. 19 ust. 5 ww. ustawy wskazuje na niezbędne elementy, jakie powinien określać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z tym przepisem, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa 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) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalane w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne odbioru 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, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 19 ust. 5 ww. ustawy zwrotem: "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007r., sygn. akt II SA/Gl 629/06).

W wyniku analizy regulaminu, przyjętego uchwałą Nr XLVIII/302/2022, organ nadzoru ustalił, że nie wypełnia on upoważnienia wynikającego z cytowanego wyżej przepisu art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy w zakresie określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie odprowadzania ścieków.

W treści § 3 przedmiotowego regulaminu wskazano, że w przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek *odbierać od odbiorców usług ścieki na podstawie pisemnej umowy o treści ustalonej według zasad określonych przepisami obowiązującego prawa, w szczególności ustawą i niniejszym regulaminem* (pkt 3).

W przepisie tym brakuje faktycznego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie ustalenia minimalnej ilości odprowadzanych ścieków.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt III OSK 374/21, określenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków winno obejmować co najmniej takie ustalenia jak minimalne ciśnienie wody, jej jakość, ciągłość dostaw i sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług oraz minimalna ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków. Podkreślił także, że *"określenie minimalnego poziomu świadczonych usług (...) w akcie prawa miejscowego ma dawać mieszkańcom gminy gwarancję i wskazówkę co najmniej jakiego poziomu usług mogą spodziewać się po dostarczającym te usługi przedsiębiorstwie oraz wyznaczyć granice swobody umów stron umowy o doprowadzenie wody i odprowadzenie ścieków, w szczególności umocnić pozycję odbiorcy usług, który w każdych warunkach będzie mógł liczyć na zapewnienie konkretnego, minimalnego poziomu usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku, a zwykle - monopol naturalny"*. W wyroku z dnia 30 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2376/18, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił zaś, że *"przepisy Regulaminu uchwalanego na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 Uzzw odnoszą się nie tylko do minimalnego poziomu dostarczanej przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne wody do budynków, ale i odprowadzanych z nich ścieków. Nie są to zatem kwestie tożsame"*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że pod pojęciem "minimalny poziom usług" należy rozumieć konkretne parametry tych usług, które winny być wskazane w regulaminie wody i odprowadzania ścieków. W związku z tym brak faktycznego określenia tego poziomu oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej stanowiące istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki z dnia 17 kwietnia 2018 r. sygn. III SA/Lu 89/18, z dnia 30 kwietnia 2018 r. sygn. III SA/Lu 94/18, z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. II SA/Lu 997/21, z dnia 10 marca 2022 r. sygn. , z dnia 22 marca 2022 r. sygn. II SA/Lu 929/21, z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. II SA/Lu 991/21).

Uchwała nie wypełnia także upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zakresie określenia warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Powyższej wady nie sanuje § 10 regulaminu w rozdziale 6 zatytułowanym „Warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych”. Przepis ten stanowi, że „dostęp do usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego uzależniony jest od: 1) usług wodociągowo-kanalizacyjnych jest uzależniona od: 1) istnienia urządzeń wodociagowych lub urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego; 2) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi (wydajność stacji uzdatniania wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczania ścieków (wydajność oczyszczalni); 3) możliwości zachowania minimalnego poziomu świadczonych usług dla wcześniej podłączonych odbiorców; 4) posiadania tytułu prawnego do urządzeń wodociagowych lub kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (ust. 1). Warunki techniczne usług Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego uzależnione są od czynników wskazanych w ust. 1 oraz od rodzaju zabudowy na terenie nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci i zgłoszonego przez wnioskodawcę zapotrzebowania na usługi Przedsiębiorstwa (ust. 2). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje „wyniki przyłączenia do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej”, o ile spełnione są przesłanki określone w ust. 1 (ust. 3). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odmawia wydania warunków przyłączenia, o których mowa w § 9, jeżeli: 1) nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług, 2) wskutek przyłączenia warunki świadczenia usług przez Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na rzecz innych Odbiorców uległyby pogorszeniu do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody lub odprowadzania ścieków (ust. 4). Podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci przed rozpoczęciem budowy i po sporządzeniu dla przyłączy planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub jednostkowej, przedkłada przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu sporządzony plan celem sprawdzenia, czy uwzględnia on wydane warunki przyłączenia do sieci (ust. 5). Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odmówi przyłączenia nieruchomości na podstawie zastrzeżeń wskazanych w ust. 1, wówczas jest ono obowiązane przesłać podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci pisemną odmowę wraz z uzasadnieniem. W takim wypadku przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie wydaje warunków przyłączenia do sieci (ust. 6).

Zawarty w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociagowych i kanalizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje § 10 regulaminu nie określają w istocie technicznych warunków dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, tj. warunków, po spełnieniu których będzie możliwy dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych. Tymczasem delegacja ustawowa określona przepisem art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jednoznacznie wymaga, aby „warunki techniczne dostarczania wody i odprowadzania ścieków” miały charakter normy aktu prawa miejscowego i zostały ustanowione przez radę gminy, właściwy rzeczowo i miejscowo organ jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok z dnia 22 maja 2018r.- sygn. akt II SA/Bd 1347/17).

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowy regulamin nie wypełnia zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 1 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 marca 2013r., II SA/Wr 863/13).

Odnosząc się do § 10 ust. 1, 2 i 4 regulaminu należy także wskazać, że powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zawarty w tym upoważnieniu zwrot "warunki techniczne" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych) po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociagowych.

Należy podkreślić, iż art. 15 ust. 4 ustawy ustanawia dwie przesłanki, od spełnienia których zależy przyłączenie do sieci nieruchomości, a mianowicie: spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy, a po drugie istnienie technicznych możliwości świadczenia usług. Regulamin winien zatem określać warunki przyłączania nieruchomości do sieci. Ich spełnienie oraz techniczne możliwości świadczenia usług są jedynymi i wystarczającymi przesłankami podłączenia nieruchomości do sieci. W razie ich łącznego spełnienia przedsiębiorstwo nie może odmówić podłączenia, jeśli

tylko uprawniona osoba wystąpi o to z wnioskiem. Oznacza to, że swoboda przedsiębiorstwa w przyłączaniu do sieci, podobnie jak i swoboda zawierania umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, została wyłączona. Rada Gminy nie ma zatem kompetencji do określenia dodatkowych przesłanek regulujących kwestię „dostępu do usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”, których niespełnienie może stanowić podstawę odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 3 regulaminu wskazano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma obowiązek wydawać warunki techniczne niezbędne do podłączenia do sieci będącej w eksploatacji przedsiębiorstwa *oraz uzgodnić przedłożoną przez inwestora dokumentację techniczną*.

Powyższa regulacja w zakresie, w jakim stanowi o obowiązku uzgodnienia przez przedsiębiorstwo dokumentacji technicznej, wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.) przewidują dwa odrębne tryby realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych.

Pierwszy z nich uregulowany jest w art. 30 ust. 1b ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia (art. 30 ust. 2).

Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 2a pkt 1 tejże ustawy, do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 (o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane); odpowiednie szkice lub rysunki - w zależności od potrzeb (pkt 2); pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw (pkt 3).

Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 23, należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (art. 30 ust. 2a pkt 4 lit. a).

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw, w drodze decyzji (art. 30 ust. 5c).

Drugi tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych uregulowany został natomiast w art. 29a Prawa budowlanego. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu - budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych w tym trybie wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Do budowy tej stosuje się przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 29a ust. 2).

Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli inwestor wcześniej dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 (art. 29a ust. 3).

Spełniając przesłanki z art. 29a ust. 1 i 2, inwestor jest zwolniony z obowiązku dokonania zgłoszenia budowy przyłączy na podstawie Prawa budowlanego.

Zobowiązany jest wówczas spełnić wymóg sporządzenia planu sytuacyjnego przyłącza na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz stosowania odpowiednich przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Do planu sytuacyjnego znajdują zastosowanie postanowienia ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.) w szczególności art. 28b tej ustawy. Realizowana w tym trybie budowa przyłączy zwolniona jest od reglamentacji przepisami Prawa budowlanego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w sprawie budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych inwestor ma zatem prawo wyboru spośród dwóch alternatywnych procedur związanych z budową przyłączy - na podstawie zgłoszenia organowi administracji budowlanej, albo bez dokonywania jakichkolwiek czynności przed organami administracji budowlanej.

Ustawodawca przewidział dwie odrębne procedury postępowania w kwestii dotyczącej budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, dając inwestorowi możliwość wyboru, z której z nich chce skorzystać i przewidział odmiennosc wymogów formalnych w zakresie stosowania każdej z nich.

Nie znajduje zatem podstaw prawnych regulacja § 3 pkt 4 regulaminu nakładająca na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek uzgadniania przedłożonej przez inwestora dokumentacji technicznej.

Jak wywiedziono powyżej, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie jest władne narzucić inwestorowi zastosowania konkretnego trybu realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych, a co za tym idzie zakresu niezbędnej dokumentacji technicznej. Rada Gminy nie jest władna wprowadzać obowiązku uzgadniania dokumentacji technicznej w sprawie budowy przyłączy, ponieważ takie uzgodnienia mają miejsce w przypadkach określonych w przepisach ustawowych, co wynika z art. 30 ust. 2a pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por.m.in. wyroki WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 438/13, z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt oraz WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 59/14).

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości postanowień § 9 ust. 5 pkt 4, § 10 ust. 5 oraz § 11 ust. 2 regulaminu w zakresie, w jakim stanowi o sprawdzeniu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne sprawdzenia zgodności wykonanego przyłącza z *uzgodnioną dokumentacją techniczną*.

W § 9 ust. 5 pkt 4 regulamin stanowi, że warunki przyłączenia do sieci określają *informacje o rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinien przedłożyć podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci w celu realizacji przyłącza*.

W myśl art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, wniosek o wydanie warunków przyłączenia do sieci zawiera co najmniej:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci;
- 2) wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje;
- 3) informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;
- 4) określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;
- 5) określenie ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- 6) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Zgodnie z art. 19a ust. 6 ustawy, sporządzenie planu sytuacyjnego, o którym mowa w art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), uwzględniającego warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne upoważnia podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci lub inny podmiot działający z jego upoważnienia lub na jego zlecenie do wykonania przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego zgodnie z tym planem.

Jednocześnie ustawa stanowi w art. 19a ust. 9, że warunkiem dokonania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, wykonanego zgodnie z warunkami przyłączenia do sieci wydanymi przez to przedsiębiorstwo, nie może być uzyskanie pozwolenia na budowę albo dokonanie zgłoszenia robót budowlanych, jeżeli nie są one wymagane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

W świetle powyższego należy uznać, że warunki przyłączania do sieci, ustalane przez radę gminy na podstawie upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie mogą wprowadzać uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do określania rodzaju i zawartości dokumentów, jakie powinna przedłożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci oraz podmiotów z jakimi należy uzgodnić lub do jakich należy zgłosić fakt przyłączenia.

Delegacja ustawowa określona przepisem art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu i wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jednoznacznie wymaga, aby "warunki przyłączenia do sieci" zostały określone w drodze aktu prawa miejscowego i zostały ustanowione przez Radę, właściwy rzeczowo i miejscowo organ jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja przyjęta w tym zakresie winna być zgodna z obowiązującymi przepisami ustawowymi, normującymi tryb postępowania w sprawach budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych.

Zgodnie z § 3 regulaminu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek *instalować i utrzymywać (na swój koszt) u odbiorcy usług wodomierz główny (pkt 5), prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody (pkt 6), prowadzić regularną kontrolę ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (pkt 7).*

Przytoczone postanowienia § 3 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 regulaminu nie stanowią materii regulaminu uchwalanego przez Radę Gminy, dotyczą bowiem kwestii uregulowanych już w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

W art. 15 ust. 3 ustawa stanowi, że koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ww. ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r., VIII SA/Wa 319/15).

W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił zaś, iż stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Jak stanowi § 4 regulaminu, w zakresie *dostarczania wody i odbioru ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo: 1) wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego odbiorcy usług w celach określonych w art. 7 ustawy; 2) przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji robót zgodnie z warunkami przyłączania do sieci; 3) przeprowadzania kontroli technicznego stanu przyłącza w czasie jego użytkowania; 4) wymagać przed ostatecznym uruchomieniem przyłącza przedstawienia przez inwestora dokumentów stwierdzających wykonanie nowego obiektu zgodnie z przepisami prawa budowlanego i sanitarnego.*

Przytoczone postanowienia modyfikują art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który stanowi, iż osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu:

- 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
- 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;

- 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo;
- 4) sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci;
- 5) odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 6) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

Wymienioną regulację należy uznać za kompletną a treść upoważnienia zawartego w art. 19 ustawy nie daje podstaw do jej konkretyzacji czy modyfikacji w drodze regulaminu określonego uchwałą rady gminy.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W § 5 pkt 1 regulaminu nałożono na odbiorcę usług obowiązek zapewnienia na własny koszt realizacji budowy przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego.

Treść niniejszej regulacji nie stanowi materii regulaminu. W art. 15 ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (ust. 2). Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług (ust. 3).

W § 5 pkt 2 regulaminu nałożono na odbiorcę usług obowiązek korzystania z instalacji wodociągowej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci, a w szczególności eliminować możliwości wystąpienia skażenia wody w sieci.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do zamieszczania tego typu regulacji w regulaminie zbiorowego dostarczania wody, skoro powyższa materia została już uregulowana w źródłach powszechnie obowiązującego prawa.

Obowiązek zainstalowania odpowiednich urządzeń wynika bowiem wprost z § 115 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.), w myśl którego za każdym zestawem wodomierza głównego od strony instalacji należy zainstalować zabezpieczenie, o którym mowa w § 113 ust. 7 - tj. zabezpieczenie uniemożliwiające wtórne zanieczyszczenie wody, zgodnie z wymaganiami dla przepływów zwrotnych, określonymi w Polskiej Normie dotyczącej projektowania instalacji wodociągowych.

Ponadto, w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym łącznie.

Skoro ustawa dopuszcza możliwość przeniesienia w drodze umowy odpowiedzialności za niezawodne działanie instalacji i przyłączy będących w posiadaniu odbiorcy usług - na przedsiębiorstwo, to Rada gminy nie jest władna wyłączyć tej możliwości w uchwalanym regulaminie, poprzez przyjęcie, iż odbiorca jest zobowiązany utrzymywać urządzenia będące w jego posiadaniu w należyтым stanie.

Zgodnie z treścią § 5 pkt 3 regulaminu, odbiorca usług ma obowiązek korzystać z instalacji kanalizacyjnej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci oraz nie wprowadzać do urządzeń kanalizacyjnych odpadów i substancji wskazanych w art. 9 ust. 2 ustawy, a w przypadku dostarczania ścieków przemysłowych spełniać warunki wskazane w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ustawy.

Postanowienie § 5 pkt 3 stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię uregulowaną w art. 9 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który precyzyjnie i wyczerpująco określa zakazy dotyczące wprowadzania do instalacji kanalizacyjnej wymienionych w tym przepisie odpadów, substancji i ścieków.

Jak stanowi § 14 regulaminu, *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zamknąć przyłącze kanalizacyjne w przypadku, gdy jakość wprowadzanych do sieci ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności w ustawie i w wydanych do niej aktach wykonawczych. Postanowienie to nie narusza innych uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnych wynikających z ustawy.*

Zgodnie z § 15 regulaminu, *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Nie zwalnia to przedsiębiorstwa z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych mu sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla odbiorców usług.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje zostały przyjęte z naruszeniem art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w którym ustawodawca zawarł zamknięty katalog sytuacji, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że skoro ustawa w art. 8 ust. 1 szczegółowo określa przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to przepisy regulaminu nie mogą określać kolejnych przypadków ograniczenia lub wstrzymania świadczenia usług, z innych powodów niż wskazane w ustawie (por.m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 658/10). Wyklucza to również powtarzanie albo modyfikowanie materii uregulowanej w ustawie w uchwalonym przez Radę Miejską regulaminie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

W regulaminie Rada władna jest określić sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, nie zaś przypadki, w których dostawca usług ma prawo wstrzymania zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków czy wyłączenia odpowiedzialności usługodawcy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/302/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wojcieszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków