



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 stycznia 2019 r.

Poz. 526



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.9.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/11/2018 Rady Miasta Dęblin z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Dęblin, w części obejmującej § 3 pkt 2 i 4, § 8 ust. 3, § 12 ust. 1-3, oraz §13 ust. 6 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/11/2018 Rady Miasta Dęblin z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Dęblin, w części obejmującej § 3 pkt 2 i 4, § 8 ust. 3, § 12 ust. 1-3, oraz § 13 ust. 6 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/11/2018 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Dęblin przyjęła regulamin dostarczania wody w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

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) techniczne warunki 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.

Zgodnie z § 3 pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, w zakresie dostarczania wody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane *zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny.

Wyjątki od powyższej zasady określa art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił 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.

W powyższym przepisie uregulowany został zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne.

Z przepisów ustawy wynika zatem, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić ciągłość dostaw wody. Wyjątki od tej zasady wprowadza cytowany wyżej art. 8 ust. 1 ustawy, rada gminy nie jest natomiast uprawniona do dookreślenia powyższego w uchwale i ustalania jakichkolwiek odstępstw w tym zakresie.

W myśl § 3 pkt 4 Regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane *prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.*

Przytoczona regulacja dotyczy kwestii unormowanych już w ustawie. Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Rada gminy, w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie

tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W § 8 ust. 3 Regulaminu przyjęto, że *w przypadku braku odczytu wodomierza głównego, urzędnika pomiarowego z winy odbiorcy usług przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo wystawić fakturę za zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków ustalając średnie zużycie wody i/lub odprowadzonych ścieków na podstawie zużycia w analogicznym okresie roku ubiegłego lub średniomiesięcznego zużycia w roku ubiegłym lub na podstawie ilości zużytej wody i/lub odprowadzonych ścieków z ostatniego okresu rozliczeniowego.*

Przytoczone regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami art. 27 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody (ust. 1); ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (ust. 4); w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie (ust. 5).

Z woli ustawodawcy do materii umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem i odbiorcą usług zostały zastrzeżone kwestie sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń oraz praw i obowiązków stron umowy (art. 6 ust. 3 pkt 2 i 3 ww. ustawy).

Wobec powyższego należy uznać, że sposób rozliczeń w przypadku *braku odczytu wodomierza głównego, urzędnika pomiarowego z winy odbiorcy usług* stanowi materię umowną i nie podlega regulacji przepisami prawa miejscowego.

Ustawodawca w sposób czytelny dokonał rozdziału określonych zagadnień pomiędzy regulamin, wydawany przez radę gminy a umowę zawieraną pomiędzy dostawcą i odbiorcą usług. Istotne znaczenie dla kwestii określenia granic materii regulaminowej ma przepis art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), zawierający obligatoryjne elementy umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków (por. m. in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 335/06).

Z uregulowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków wynika, że ustawodawca przyjął, że rozwiązanie wielu kwestii pojawiających się w relacjach pomiędzy dostawcą usługi wodno-kanalizacyjnej a odbiorcą tej usługi winno zostać wypracowane w ramach wspólnych ustaleń i w konsekwencji by znalazło wyraz w umowie zawartej pomiędzy stronami tego stosunku cywilnoprawnego. Ogólne normy kompetencyjne organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić uprawnień do ingerowania przez ww. organy w szczegółowe relacje pomiędzy równymi sobie stronami stosunku cywilnoprawnego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06). Zastrzeżenie formy umownej dla uregulowania określonych w ustawie kwestii wyłącza natomiast możliwość zamieszczania jednostronnych postanowień z tego zakresu w akcie administracyjnym.

W § 12 ust. 1 Regulaminu przyjęto, 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.*

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje pisemne uzgodnienie, o którym mowa w ust. 1 niezwłocznie po złożeniu kompletnej dokumentacji technicznej (ust. 2).

Zakres dokumentacji technicznej określają warunki przyłączenia (ust. 3).

Powyższa regulacja wprowadzająca uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączenia, wykracza

poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U z 2018 r., poz. 1202) przewidują dwa odrębne tryby realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych.

Pierwszy z nich uregulowany jest w art. 30 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 29 pkt 20 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga zgłoszenia właściwemu organowi, w którym należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Zgodnie z art. 30 ust. 2 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), oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. 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. Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (art. 30 ust. 3 tej ustawy).

Drugi tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych uregulowany został natomiast w art. 29a Prawa budowlanego. Zgodnie z 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 tych nie stosuje się, jeżeli inwestor wcześniej dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 (art. 29a ust. 3).

Skoro ustawodawca zwolnił inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a więc z przedłożenia projektu budowlanego, a wśród dokumentów wymaganych do zgłoszenia pominał projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej projektu z przedsiębiorstwem nie ma podstawy prawnej (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 212/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 452/17; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1155/17; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 155/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1110/17; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1288/17).

Jak stanowi § 13 ust. 6 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 zlagodzenia tych uciążliwości dla Odbiorców.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis art. 19 ust. 5 ustawy wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy).

W uchwalanym regulaminie Rada Miasta Dęblin władna jest zatem 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 lub ograniczenia zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

Jak już wspomniano, zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne określa art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu w wodę (...).

Wobec powyższego poszerzenie przez Radę Miasta Dęblin zapisem § 10 ust. 6 regulaminu enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przypadków wstrzymania świadczenia usług dostaw wody i zamknięcia przyłącza jest działaniem bezprawnym, nie znajdującym umocowania w przepisach obowiązującego prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).

Należy podkreślić zatem, że w przypadku gdy ustawa szczegółowo określa sytuacje, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to przepisy regulaminu nie mogą określać kolejnych okoliczności uzasadniających ograniczenie lub wstrzymanie świadczenia usług, z innych powodów niż wskazane w ustawie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/11/2018 we wskazanej części 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
Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin
- 2) Burmistrz Miasta Dęblin