



WOJEWODA LUBELSKI

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.247.2019
WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 29 kwietnia 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/32/19 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 28 marca 2019r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części obejmującej § 3, § 4 pkt 11 i 12, § 5, § 6 pkt 1, 2, 4, 7, 9 i 10, § 8 ust. 3 i 4, § 10 ust. 4 w brzmieniu: „co najmniej”, § 11 ust. 3 zd. pierwsze oraz pkt 1, pkt 2 i pkt 6 w brzmieniu: „według zasad określonych w warunkach przyłączenia”, § 12, § 13 ust. 1 w brzmieniu: „oraz uzgodnioną dokumentacją techniczną” i ust. 2 pkt 2 oraz § 15 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/32/19 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 28 marca 2019r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w części obejmującej § 3, § 4 pkt 11 i 12, § 5, § 6 pkt 1, 2, 4, 7, 9 i 10, § 8 ust. 3 i 4, § 10 ust. 4 w brzmieniu: „co najmniej”, § 11 ust. 3 zd. pierwsze oraz pkt 1, pkt 2 i pkt 6 w brzmieniu: „według zasad określonych w warunkach przyłączenia”, § 12, § 13 ust. 1 w brzmieniu: „oraz uzgodnioną dokumentacją techniczną” i ust. 2 pkt 2 oraz § 15 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/32/19 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wąwolnica przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołany został m.in. przepis 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.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4).

W art. 19 ust. 5 ustawa stanowi zaś, że 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. 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 obowiązkowo 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 2007 r., sygn. akt II SA/GI 629/06).

Według § 3 przedmiotowego regulaminu *przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne wykonuje swoją działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie statutu.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 w zw. z art. 2 pkt 4 i art. 16 ust. 1 i 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. W art. 16 ustawa stanowi zaś, że na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji (ust. 1); nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie (ust. 3).

Regulamin uchwalany na podstawie art. 19 ww. ustawy, będący aktem prawa miejscowego, odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 ustawy) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez konkretnego wskazywania ich w regulaminie (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Go 304/06, WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2013 r., II SA/GI 149/13, WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 824/13 oraz WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2015 r. II SA/Lu 641/14 i z dnia 30 kwietnia 2018 r. – III SA/Lu 94/18, a także wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II OSK 1322/05).

Zatem przyjęcie w regulaminie, że przedsiębiorstwo wykonuje swoją działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie statutu, wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

W § 4 regulaminu przyjęto, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków ma obowiązek *informować o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w formie i trybie określonym przepisami ustawy* (pkt 11).

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Zgodnie z przepisami tej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody (art. 5 ust. 1a), zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5).

W wyroku z dnia 13 marca 2014 r.- sygn. akt II SA/Wr 863/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu trafnie wywiódł, iż: „*Nie sposób bowiem uznać, że wypełnienie delegacji ustawowej stanowi zobowiązanie przedsiębiorstwa wod-kan (...) do regularnego informowania (...) o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść artykułu 12 ust. 5 ustawy,*

który nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ogólny obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. "Chodzi oczywiście o jakość wody faktycznie dostarczanej, a nie tylko o wymagania określone prawem. Wydawać by się mogło, że dla wykonania tego zadania organ wykonawczy powinien być informowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Obowiązek tego rodzaju obciążający przedsiębiorstwo powinien zatem zostać sprecyzowany w zezwoleniu na prowadzenie działalności. W przypadku, gdy działalność prowadzi gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i zezwolenie nie jest udzielane, organ wykonawczy gminy powinien korzystać z ogólnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych przysługujących mu na podstawie ustawy samorządowej" (vide Jerzy Rotko Komentarz do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, LEX). W efekcie rada gminy nie miała kompetencji aby cytowane wcześniej unormowanie wprowadzić do uchwały ustanawiającej regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (...)"

Według § 4 pkt 12 regulaminu przedsiębiorstwo ma obowiązek na pisemny wniosek odbiorcy usług zlecić wykonanie ekspertyzy wodomierza głównego przez Okręgowy Urząd Miar w celu sprawdzenia prawidłowości wskazań i w przypadku stwierdzenia przez ten Urząd jego wadliwego działania, ponieść koszty ekspertyzy i wymiany.

Z kolei w § 6 pkt 10 regulaminu przyjęto, że odbiorca usług ma obowiązek pokryć koszty wykonanej na zlecenie odbiorcy usługi ekspertyzy wodomierza głównego w przypadku, gdy wykonana ekspertyza potwierdziła jego prawidłowe działanie.

Powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia udzielonego Radzie gminy, dotyczą bowiem kwestii uregulowanych już w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. poz. 472). Zgodnie z przepisami § 18 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na wniosek odbiorcy usług występuje o sprawdzenie prawidłowości działania wodomierza głównego; w przypadku gdy sprawdzenie prawidłowości działania wodomierza nie potwierdza zgłoszonych przez odbiorcę usług zastrzeżeń, pokrywa on koszty sprawdzenia.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów obowiązującego prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiediany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W § 5 regulaminu przyjęto, że 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 przyłączenia 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.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że uprawnienia kontrolne przedsiębiorstwa, obejmujące prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do odbiorcy usług określa precyzyjnie i wyczerpująco ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) w art. 7.

Postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług oraz procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych stanowią materię zastrzeżoną przez ustawodawcę do uregulowania w drodze umowy zawieranej między przedsiębiorstwem a odbiorcą usług (art. 6 ust. 3 pkt 3, 3a i 4 ustawy).

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że w świetle art. 6 ust. 3 pkt 3 i 3a ustawy kwestie dotyczące określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy, a także warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych

będących w posiadaniu odbiorcy usług winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będącym aktem prawa miejscowego. Wobec jednoznacznej treści art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy nie ma podstaw do wysnuwania odmiennych wniosków z części wstępnej ustępu 2 art. 19 ustawy, według którego regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, co odnosi się jednak wyłącznie do zakresu spraw wymienionych w tym przepisie w punktach od 1 do 9 (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2018r. sygn. III SA/Lu 94/18).

Zgodnie z § 6 regulaminu odbiorca usług ma obowiązek m. in.:

- korzystać z instalacji wodociągowej w sposób uniemożliwiający występowanie zakłóceń w funkcjonowaniu sieci, a w szczególności eliminować możliwości wystąpienia skażenia wody w sieci, w tym wskutek cofnięcia się wody z instalacji wodociągowej lub powrotu ciepłej wody z instalacji centralnego ogrzewania, jak również utrzymywać urządzenia będące w jego posiadaniu w należytych stanie (pkt 1);

- 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 (pkt 2);

- prawidłowo utrzymywać i zabezpieczać wodomierz główny (łącznie z pomieszczeniem przewidzianym do lokalizacji wodomierza głównego), pozostałe wodomierze oraz urządzenie pomiarowe, a także zapewnić łatwy dostęp do tych przyrządów (pkt 4);

- powstrzymywać się od dokonywania jakichkolwiek czynności mogących mieć wpływ na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, bez uzgodnienia tego z tym przedsiębiorstwem, w tym nasadzeń drzew i krzewów oraz zabudowy w pasie terenu, w którym zlokalizowana jest sieć wodociągowa lub kanalizacyjna (pkt 7);

- pokryć koszty ponownego wykonania czynności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w przypadku braku możliwości wykonania uprawnień wymienionych w pkt 3 z winy odbiorcy usług, gdy poprzedni termin został uzgodniony z odbiorcą usług (pkt 9).

Odnosząc się do powyższych regulacji należy podkreślić, że określenie szczegółowych praw i obowiązków stron umowy zawieranej między odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym, a także odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy należy do materii kształtowanej umownie, co wynika jednoznacznie z treści art. 6 ust. 6 pkt 3 i 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Tym samym kwestie te nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie gminy w art. 19 ust. 5 tej ustawy.

Odnosząc się do § 6 pkt 1 regulaminu należy wskazać, że Zgodnie 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 2015r., poz. 1422, ze zm.), 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.

Regulamin zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Postanowienie § 6 pkt 2 stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię uregulowaną w art. 9 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), który precyzyjnie i wyczerpująco określa zakazy dotyczące wprowadzania do instalacji kanalizacyjnej wymienionych w tym przepisie odpadów, substancji i ścieków.

Nałożenie w § 6 pkt 4 regulaminu na odbiorcę usług obowiązku utrzymywania i zabezpieczania wodomierza głównego jest sprzeczne z art. 15 ust. 3 ustawy, który stanowi, że koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Ponadto w myśl art. 5 ust. 2 ustawy - 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 włącznie.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że odbiorca usług ponosi odpowiedzialność za niezawodne działanie instalacji i przyłączy będących w jego posiadaniu – o ile umowa nie stanowi inaczej. Oznacza to, że ustawa dopuszcza przeniesienie w drodze umowy odpowiedzialności na przedsiębiorstwo za niezawodne działanie instalacji i przyłączy posiadanych przez odbiorcę usług. Rada Gminy nie jest władna w drodze uchwalonego regulaminu wyłączyć taką możliwość.

Materię kształtowaną umownie stanowią także kwestie uregulowane w §6 pkt 7 i 9 regulaminu. Delegacja do wydania aktu prawa miejscowego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) ma charakter otwarty, ale nie oznacza to jednak, iż Rada może nakładać w drodze regulaminu na odbiorcę usług obowiązek uiszczania określonych opłat lub ponoszenia jakichkolwiek kosztów (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2018 r. sygn.. akt II SA/GI 120/18).

W myśl § 8 ust. 3 regulaminu, *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia w swojej siedzibie wzór wniosku o zawarcie umowy.*

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia zainteresowanym podmiotom informacje o szczegółowych warunkach zawierania umów, w tym o konieczności przedstawienia przez odbiorców usług dokumentów umożliwiających podpisanie umowy oraz o czasie, w którym możliwe jest zawarcie umów (§ 8 ust. 4).

Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) rada gminy została upoważniona do określenia w regulaminie – stanowiącym akt prawa miejscowego – warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Ustawa zawierając delegację dla rady gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odbierania ścieków, nie przewiduje możliwości dalszego delegowania przekazanych radzie gminy uprawnień, w szczególności na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, będące jedną ze stron zawieranych umów (por. m. in. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2018r. – II SA/Sz 257/18, WSA w Gliwicach z dnia 5 października 2018r. – II SA/GI 689/18, WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2018r. – III SA/Lu 94/18). Jak stwierdził WSA w Lublinie w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku „*W szczególności przepis art. 6 ustawy nie daje podstawy do nadawania przedsiębiorstwu uprawnienia do sporządzenia wzoru wniosku o zawarcie umowy.*”

W treści § 10 ust. 4 regulaminu określono, że warunki, o których mowa w ust. 3, określają *co najmniej* (...).

Użycie w przytoczonym postanowieniu uchwały zwrotu „*co najmniej*” powoduje, że określone w uchwale elementy warunków przyłączenia do sieci mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja nie stanowi wypełnienia upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), na podstawie którego regulamin uchwalony przez radę gminy winien zawierać warunki przyłączenia do sieci.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Przyjęta regulacja winna być sformułowana starannie i jednoznacznie, zapewniając jednakowe traktowanie adresatów uchwały znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Zgodnie z § 11 ust. 3 regulaminu, *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 (zd. pierwsze).*

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje pisemne uzgodnienie, o którym mowa w pkt.4 niezwłocznie po złożeniu kompletnej dokumentacji technicznej (§ 11 ust. 3 pkt 1).

Zakres dokumentacji technicznej określają warunki przyłączenia (§ 11 ust. 3 pkt 2).

Zgodnie zaś z treścią § 13 ust. 1 regulaminu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonuje sprawdzenia zgodności wykonanych prac z wydanymi warunkami przyłączenia *oraz uzgodnioną dokumentacją techniczną.*

Powyższe regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączenia do sieci, wykraczają 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. Prawa budowlanego (Dz. U z 2018 r., poz. 1202, ze zm.) 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 te same przepisy 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).

W § 11 ust. 3 pkt 6 regulamin stanowi, że odbiór końcowy dokonywany jest w terminie 10 dni roboczych na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego *według zasad określonych w warunkach przyłączenia*.

Powyższa regulacja w zakresie słów „*według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie*” nie wypełnia upoważnienia z art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Przepis ten zawiera delegację do ustalenia przez Radę Gminy w uchwalanym regulaminie sposobu dokonywania odbioru wykonanego przyłącza. Zdaniem organu nadzoru brak podstaw prawnych do odsyłania w tym zakresie do warunków przyłączenia określanych przez przedsiębiorstwo.

W § 12 regulamin stanowi, że *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci: 1) jeśli nie istnieją techniczne możliwości świadczenia usług zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków lub 2) jeśli wskutek przyłączenia warunki świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne pogorszą się do tego stopnia, że niemożliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (ust. 1); jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odmówi przyłączenia nieruchomości do sieci zgodnie z ust. 1, 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. 2).*

Powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), na podstawie którego regulamin uchwalany przez Radę winien określać warunki techniczne możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

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 wodociągowych i kanalizacyjnych.

Należy podkreślić, że według art. 15 ust. 4 ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Przepisy regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą modyfikować przepisów ustawowych, a przy tym do określenia w Regulaminie dodatkowych przesłanek odmowy podłączenia do sieci nie uprawnia delegacja wyrażona w art. 19 ust. 2 ustawy (por. m. in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2018r. – III SA/Lu 77/18).

W § 13 ust. 2 pkt 2 regulaminu przyjęto, że *przed zasypaniem podmiot przyłączany zobowiązany jest wykonać operat geodezyjny w zakresie wskazanym w przepisach wykonawczych do art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane, w dwóch egzemplarzach, z których jeden dostarczy do przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego, a drugi do odpowiedniego urzędu zajmującego się aktualizacją dokumentacji geodezyjnej.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

Katalog przypadków, w których sporządza się dokumentację geodezyjną znajduje się w hierarchii źródeł prawa wyżej niż akty prawa miejscowego, gdyż wynika z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.) oraz ustawy Prawo budowlane (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1289/17).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy Prawo budowlane obiekty budowlane wymagające pozwolenia na budowę oraz obiekty, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 tejże ustawy, podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie ich na gruncie. Jednocześnie, stosownie do treści art. 43 ust. 1a pkt 1 - obowiązkowi geodezyjnego wyznaczenia, o którym mowa w ust. 1, nie podlega przyłączy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, jeżeli jego połączenie z siecią znajduje się na tej samej działce co przyłączy lub na działce do niej przyległej. Ustawa przewiduje zatem wyjątki w zakresie konieczności sporządzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej wybudowanego przyłącza wodociągowego/kanalizacyjnego.

Z kolei w § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133) postanowiono, że po zakończeniu budowy poszczególnych obiektów budowlanych należy sporządzić geodezyjną inwentaryzację powykonawczą w celu zebrania aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania działki lub terenu. W § 20 ww. rozporządzenie stanowi, że dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, sporządzona w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą do ewidencji gruntów i budynków oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a w § 21 nakłada na wykonawcę prac geodezyjnych obowiązek przekazania do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oryginału dokumentacji, o której mowa w § 20, w formie i zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami, a kierownikowi budowy - kopię mapy powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Powyższe wskazuje, że problematyka sytuacji, w których sporządza się dokumentację geodezyjną uregulowana została na poziomie ustaw i rozporządzeń, a zatem nie może ona być normowana przez akty prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 441/14).

W § 15 regulaminu dokonano powtórzenia unormowań zawartych w art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). W ocenie organu nadzoru wprowadzenie § 15 jest pozbawione podstaw prawnych, nie mieści się bowiem w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 tej ustawy.

Jak podkreśla się w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych „w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r., sygn. akt <https://sip.lex.pl/> III SA/Wr 204/08). „Powielone uregulowanie tej samej materii może być interpretowane przez odbiorcę jako przepis prawa miejscowego, co może prowadzić do niejasności oraz częściowego wypaczenia intencji ustawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest powszechnie przyjęty pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego unormowań ustawowych i w sytuacji gdy akt ten powtarza uregulowanie ustawowe stanowi to istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności takiego unormowania (np. wyrok NSA z 21 grudnia 1993r. sygn. akt SA/Wr 1739/93 i z 10 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, wyroki: WSA w Lublinie z 26 maja 2011 r. sygn. akt III SA/Lu 131/11, WSA w Poznaniu z 23 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 977/11 i z 14 września 2017r. – IV SA/Po 481/17 oraz WSA we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008r. sygn. III SA/Wr 204/08).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany także jest pogląd o dopuszczalności powtórzenia zapisów ustawy ze względu na przejrzystość uchwały, w sytuacjach gdy taki zabieg jest uzasadniony potrzebą czytelności i zrozumiałości aktu prawnego przez jego adresatów, gdy zakres tego powtórzenia nie jest znaczny (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017r. II GSK 952/15). W przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie ma miejsca, przeniesienia norm art. 8 ustawy do rozdziału 8 regulaminu zatytułowanego „Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków” nie stanowi wypełnienia udzielonego Radzie w art. 19 ust. 5 pkt 6 tej ustawy i wpływa na czytelność uchwalonego regulaminu.

Należy 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. Wykazane naruszenia należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/32/19 we wskazanym zakresie 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) Wójt Gminy Wąwolnica,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica.