

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
20-914 Lublin
Spokojna 4

Lublin, 2021-11-16

PN-II.4131.323.2021

gwp
16.11.2021
[signature]

WPŁYNEŁO	
Kancelaria Ogólna Urząd Miasta Dęblin	
16. 11. 2021	
L. dz.	<i>11552/2021</i>
Ilość załączników	<i>1</i>
podpis	<i>[signature]</i>

Burmistrz Miasta Dęblin, Przewodniczący
Rady Miasta Dęblin

INFORMACJA

Pismo

Przekazuję w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr LI/302/2021 Rady Miasta Dęblin z dnia 25 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Dęblin.

Załączniki:

1. RN – RM Dęblin – Regulamin doprowadzania wody i odprowadzania ścieków.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2021-11-16T12:44:12.911Z

Podpis elektroniczny





WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.323.2021

z dnia 15 listopada 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LI/302/2021 Rady Miasta Dęblin z dnia 25 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Dęblin, w części obejmującej: § 3 ust. 1 pkt 2 zd. drugie, § 4 ust. 1 pkt 3, § 7 pkt 3 i pkt 4, § 8 ust. 2, § 10 ust. 2, § 10 ust. 3 zd. drugie, § 10 ust. 6 w zakresie słów: „w szczególności”, § 10 ust. 6 pkt 3 i pkt 5, § 11 ust. 1 i ust. 2, § 12 ust. 2 i ust. 8 oraz § 13 ust. 7 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 2021 r., poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/302/2021 Rady Miasta Dęblin z dnia 25 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Dęblin, w części obejmującej: § 3 ust. 1 pkt 2 zd. drugie, § 4 ust. 1 pkt 3, § 7 pkt 3 i pkt 4, § 8 ust. 2, § 10 ust. 2, § 10 ust. 3 zd. drugie, § 10 ust. 6 w zakresie słów: „w szczególności”, § 10 ust. 6 pkt 3 i pkt 5, § 11 ust. 1 i ust. 2, § 12 ust. 2 i ust. 8 oraz § 13 ust. 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/302/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2021 r.

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

Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028) rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

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

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.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest *umożliwić odbiorcy usług zlecenie wykonania ekspertyzy wodomierza głównego. W przypadku, gdy ekspertyza wykaże poprawność działania wodomierza głównego, koszty ekspertyzy pokrywa odbiorca usług, w przeciwnym wypadku przedsiębiorstwo..*

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 1 pkt 2 zd. drugie regulaminu stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Delegacja do wydania aktu prawa miejscowego z art. 19 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.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wielokrotnie wyrażany był pogląd, że do działalności organów samorządu terytorialnego nie stosuje się zasady co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz reguluje tę działalność zasada – dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (por. m. in. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 5834/96, wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92).

W wyroku z dnia 26 stycznia 2021r. WSA w Rzeszowie wskazał, że: *„nie ma podstawy prawnej do nakładania na odbiorcę usług obowiązku pokrywania kosztów ekspertyzy wodomierza głównego wykonanej na jego zlecenie, jeżeli potwierdziła prawidłowe działanie urządzenia (...) w tym zakresie stosowne uregulowania mogą się znaleźć wyłącznie w umowie pomiędzy przedsiębiorcą a odbiorcą usług”* (sygn. akt II SA/Rz 1356/20).

Jak stanowi § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest *dokonywać na własny koszt napraw urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, w tym przyłączy będących jego posiadaniem, za wyjątkiem uszkodzeń powstałych z winy odbiorcy usług.*

Przytoczone postanowienia regulaminu nie stanowią materii regulaminu uchwalanego przez radę gminy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny.

Zgodnie zaś z art. 15 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.

Do materii umowy zawieranej pomiędzy odbiorcą usług a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym należy także określenie praw i obowiązków stron umowy (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy). Wobec powyższego brak podstaw prawnych, aby kwestie te regulował akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W § 7 regulaminu przyjęto, że wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z osobą korzystającą z lokalu powinien zawierać elementy wskazane w § 6 regulaminu, a ponadto m. in.: *oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie (pkt 3), a także schemat wewnętrznej instalacji wodociągowej budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym, wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych w obrębie budynku wielolokalowego (pkt 4).*

Przytoczone postanowienia § 7 pkt 3 i pkt 4 regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. II OSK 761/20, NSA wywiódł, że: *„Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji, musi wynikać*

z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób, więc wyinterpretować z art. 19 ust. 5 pkt 2 u.z.z.w. Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. W myśl art. 6 ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci, i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. (...) Z przytoczonych regulacji wynika, że ustawodawca nie wymaga od osoby ubiegającej się o zawarcie umowy niczego więcej, jak tylko fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy (...). Wskazanie w Regulaminie na powinność złożenia dodatkowych dokumentów oznacza, że prawodawca lokalny ustanowił dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie, warunki zawarcia umowy. Wymogi te stwarzają dodatkowe ograniczenia i obowiązki dla odbiorców usług i wprowadzają w związku z tym nieprzewidziane przez ustawę utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków - co jest niedopuszczalne i istotnie narusza prawo. Zatem, jak prawidłowo wskazał Sąd Wojewódzki, za wykraczające poza zakres umocowania ustawowego organu gminy do stanowienia prawa miejscowego, należy uznać te regulacje Regulaminu, w myśl których osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci powinna dołączyć do wniosku oświadczenie wnioskodawcy o poinformowaniu osób korzystających z lokali o zasadach rozliczania różnic i o obowiązku ponoszenia dodatkowych opłat oraz schemat wewnętrznej instalacji wodociągowej w budynku wielolokalowym za wodomierzem głównym, wraz z określeniem lokalizacji wszystkich punktów czerpalnych”.

Analogiczne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II OSK 536/20, w którym wskazał, że: „zgodnie z art. 6 ust. 6a u.z.z.w. właściciel lub zarządca przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 6, jest obowiązany do poinformowania osób korzystających z lokali o zasadach rozliczeń, o których mowa w ust. 6 pkt 3 i 4, oraz o obowiązku regulowania dodatkowych opłat wynikających z taryf za dokonywane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozliczenie. Słusznie uznał Sąd I instancji, że zapis Regulaminu, w ramach którego nałożono na właściciela lub zarządcę budynku wielolokalowego obowiązek dołączenia do wniosku o zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu oświadczenia o poinformowaniu osoby korzystającej z lokalu o zasadach rozliczeń jest regulacją, która nie ma oparcia w delegacji ustawowej i jest wyjściem poza zakres umocowania ustawowego”.

W § 8 ust. 2 regulaminu przyjęto, że częstotliwość okresów rozliczeniowych określa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiedziany został pogląd, zgodnie z którym przepisy ustawy nie upoważniają uchwałodawcy do wkraczania w sferę umów zawieranych pomiędzy przedsiębiorstwem i odbiorcą jego usług. Taki zapis stanowi ewidentne przekroczenie delegacji ustawowej w tym zakresie i wydanie niniejszego uregulowania bez podstawy prawnej (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2021r. sygn. II SA/Bk 396/21).

Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Natomiast obligatoryjne elementy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zostały określone w art. 6 ust. 3 pkt 1 - 6 ustawy. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że zapis § 8 ust. 2 regulaminu wkracza w materię ustawową.

Należy przy tym podkreślić, że kwestie dotyczące m.in. praw i obowiązków stron a także sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, powinny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w akcie prawa miejscowego. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020r. sygn. II OSK 761/20).

W § 10 ust. 2 regulaminu przyjęto, iż wniosek o wydanie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej powinien zawierać:

- 1) dane dotyczące identyfikacji wnioskodawcy względnie sposób reprezentacji wnioskodawcy wraz z dokumentem (lub jego kopią) potwierdzającym jej prawidłowość, a w razie działania wnioskodawcy przez przedstawiciela – podstawę umocowania, adres do korespondencji,
- 2) adres nieruchomości, która ma być przyłączona,
- 3) rodzaj przyłączenia (wodociągowe lub kanalizacyjne),

4) planowaną wielkość poboru wody, jej przeznaczenie lub planowaną ilość odprowadzanych ścieków i określenie ich rodzaju, a w przypadku ścieków przemysłowych – wskazanie przewidywanej ilości i jakości odprowadzanych ścieków oraz dane o przewidywanym sposobie ich podczyszczania,

5) plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Postanowienia § 10 ust. 2 regulaminu stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tym przepisem wnioski 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany 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).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

W obecnym stanie prawnym obligatoryjne elementy wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci zostały określone przez ustawodawcę, Rada nie jest zatem uprawniona, aby w tym zakresie wprowadzać modyfikacje polegające na odmiennym uregulowaniu poszczególnych elementów określonych w ustawie jako niezbędne we wniosku składanym przez osobę ubiegającą się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiedziany został pogląd, zgodnie z którym organ nie może wprowadzać dodatkowych, poza wymienionymi w art. 19a ust. 4 ustawy, warunków formalnych wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Zawarte w tym przepisie wyrażenie co najmniej oznacza zaś jedynie, że wnioskodawca może we wniosku zamieścić również inne informacje lub załączyć dokumenty w tym przepisie niewymienione (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Po 485/21).

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

Zgodnie z § 10 ust. 3 regulaminu - jeżeli są spełnione warunki techniczne umożliwiające przyłączenie nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wydaje warunki przyłączenia do sieci w terminie określonym w ustawie. *W sprawach skomplikowanych terminy określone w ustawie stosuje się odpowiednio.*

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków reguluje termin wydania warunków przyłączenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne.

Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy *na pisemny wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania, w terminie:*

- 1) *21 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej;*
- 2) *45 dni - od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci, w pozostałych przypadkach.*

W art. 19a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że *w szczególnie uzasadnionych przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może przedłużyć terminy określone w ust. 1, odpowiednio o kolejne 21 albo 45 dni, po uprzednim zawiadomieniu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci z podaniem uzasadnienia przyczyn tego przedłużenia.*

Terminy wydania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne warunków przyłączenia do sieci zostały zatem jednoznacznie określone przez ustawodawcę. Rada Miasta nie jest zatem uprawniona, aby powtarzać, ani tym bardziej modyfikować postanowienia ustawowe regulujące powyższe kwestie, czy też stanowić o odpowiednim stosowaniu postanowień ustawy.

Stosownie do treści § 10 ust. 6 regulaminu, warunki przyłączenia nieruchomości do sieci powinny określać „*w szczególności*” (...).

Posłużenie się w przytoczonej wyżej regulacji zwrotem „*w szczególności*” powoduje, że określone w uchwale elementy warunków przyłączenia do sieci mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich elementów warunków przyłączenia do sieci. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym regulaminie warunków 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. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby adresaci uchwały, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać warunki przyłączenia nieruchomości do sieci.

Ponadto, zgodnie z § 10 ust. 6 pkt 3 i 5 regulaminu warunki przyłączenia nieruchomości do sieci powinny określać *zakres dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci* (pkt 3) oraz *zakres dokumentacji technicznej i zakres uzgodnień* (pkt 5).

W § 12 ust. 2 regulaminu przyjęto zaś, iż *zakres wymaganych dokumentów składanych wraz ze zgłoszeniem określają warunki przyłączenia.*

Powyższe regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa zakres tej dokumentacji, 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 2020 r., poz. 1333, 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 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami 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 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. 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 ustawy). 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.

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 pominął 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).

Nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, w tym obowiązku przedłożenia odpowiedniej dokumentacji musi wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienia takiego nie sposób wyinterpretować z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 134/16).

W rozdziale VI zatytułowanym „Techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych” przyjęto m. in., że *techniczne możliwości dostępu do usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne zapewnia się poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 7 ustawy (§ 11 ust. 1); dostępność usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zależna od istnienia urządzeń umożliwiających świadczenie tych usług, w tym także możliwości technicznych istniejących urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych tj. stanu technicznego sieci, zdolności produkcyjnej, przepustowości oraz lokalizacji nieruchomości planowanej do przyłączenia (§ 11 ust. 2).*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). 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 wodociągowych.

Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Elementy planu określa art. 21 ust. 2 ustawy. Plan rozwoju i modernizacji określa przedsięwzięcia w poszczególnych latach wraz z nakładami inwestycyjnymi (i sposobem finansowania w poszczególnych latach, przy czym powinność jego opracowania dotyczy tylko przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych (art. 21 ust. 7 ustawy).

Regulamin, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, a charakteru takiego nie mają wypowiedzi programowe i prognostyczne, obecne w planach, a poza tym takie odesłania do planów nie mieszczą się w pojęciu "technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych" i są nieprecyzyjne (por. wyroki WSA w Kielcach z dnia 14 października 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 507/19; WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 896/17).

Należy również 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. Możliwości świadczenia usług przez przedsiębiorstwo zależą głównie od istnienia sieci oraz od parametrów urządzeń, którymi dysponuje przedsiębiorstwo, a nie od udostępnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wszystkim zainteresowanym aktualnego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (por. np. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021r., sygn. akt III SA/Gd 637/20 oraz WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021r., sygn. akt II SA/Ol 254/21).

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 Miasta nie ma zatem kompetencji do określenia dodatkowych przesłanek negatywnych – regulujących kwestię „dostępności usług wodociągowo-kanalizacyjnych”, których niespełnienie może stanowić podstawę odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

Zgodnie z § 12 ust. 8 regulaminu, *wykonane i odebrane przyłącze stanowi własność odbiorcy usług, za wyjątkiem wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Zakres tego upoważnienia nie obejmuje rozstrzygnięcia w uchwalanym regulaminie o kwestiach cywilno-prawnych, takich jak własność przyłącza.

W art. 31 ust. 1 ustawa przewiduje, iż osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie.

Rada nie została uprawniona do wyłączenia powyższej możliwości w uchwalanym regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W myśl § 13 ust. 7 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 nie stanowią materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy 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, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

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 obrotowe, 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.

Jednocześnie nadmieniam, że pismem z dnia 14 września 2021r., znak: PN-II.40.40.2021, organ nadzoru przekazał organom wykonawczym gmin stanowisko dotyczące uchwał w sprawie regulaminu dostarczania

wody i odprowadzania ścieków, uwzględniające aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/302/2021 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

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

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-1186343102

Imię: Lech

Nazwisko: Sprawka

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Miejscowość: Lublin

Województwo: lubelskie

Kraj: PL

Data podpisu: 15 listopada 2021 r.

Zakres podpisu: Cały dokument

