

Lublin, dnia 24 kwietnia 2019 r.

PN-II.4131.236.2019

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

zawiadamiam o wszczęciu postępowania

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/32/2019 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Stoczek Łukowski, w części obejmującej § 3 pkt 2 i 4, § 5 ust. 2, § 6 w brzmieniu: „w szczególności”, § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności”, ust. 3 i ust. 7 w brzmieniu: „w szczególności”, §10 ust. 7 pkt 6, §11 ust. 1, ust. 3 pkt 1 w brzmieniu: „o średnicy od ...mm do ...mm” oraz pkt 4 w brzmieniu: „o średnicy od ...mm do ...mm”, § 11 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu: „z uwzględnieniem spadku w kierunku spływu min ...%”, § 12 ust. 1, 2 i 3, § 12 ust. 9 w brzmieniu: „według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie”, § 13 ust. 6, § 17 ust. 1 oraz § 21 regulaminu.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie 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.), Rada Miasta Stoczek Łukowski przyjęła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Stoczek Łukowski.

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

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.

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 obowiązkowi 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/GI 629/06).

Jak stanowi § 3 pkt 2 regulaminu, 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 (...), zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociagowych 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 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 miasta nie jest natomiast uprawniona do dookreślania 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 (...), przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Rada miasta, 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 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 utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W § 5 ust. 2 regulamin stanowi, że *umowa, o której mowa powyżej zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:*

- a) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia,*
- b) sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń,*
- c) praw i obowiązków stron umowy,*
- d) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług,*
- e) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,*
- f) ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności,*
- g) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.*

Przytoczone postanowienia nie stanowią materii regulaminu. Na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) rada określa w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, a nie ich treść. Obligatoryjne elementy umowy zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą zostały zaś określone przez samego ustawodawcę w art. 6 ust. 3 ustawy i tym samym wyłączone spod legislacji rady.

Rada nie jest uprawniona do uzupełniania, poszerzania ani modyfikacji tych przepisów w podejmowanej uchwale, została bowiem upoważniona jedynie do określenia warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług (*podkreślenie moje*).

W § 6 regulaminu Rada przyjęła, że wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym powinien *w szczególności* określać (...).

Użycie w powyższej regulacji zwrotu "w szczególności" powoduje, że określenie w uchwale elementów wniosku o zawarcie umowy ma charakter wyliczenia otwartego, co oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich elementów tego wniosku. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) rada została zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług.

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 taki sposób, aby podmioty ubiegające się o zawarcie takiej umowy, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinien zawierać wniosek.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie § 10 ust. 2 i ust. 7 regulaminu w zakresie słów: "w szczególności".

Zgodnie z § 11 ust. 1 uchwały, *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjnej ma prawo odmówić przyłączenia odbiorcy usług do sieci, jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...).

Należy podkreślić, że w myśl art. 15 ust. 4 tej ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wywieziono, iż „w świetle regulacji ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienia do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami - są to jedyne uprawnienia przedsiębiorstwa, zaś z art. 15 ust. 4 ustawy wynika wyraźny obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci” (por.m.in. wyroki WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 641/14; WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt , WSA w Białymstoku z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 879/17, WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 425/13).

W § 11 ust. 3 i 4 regulaminu Rada Miasta przyjęła, że przyłącza wodociągowe należy wykonać z rur PEHD o średnicy od...mm do ...mm (§ 11 ust. 3 pkt 1), przyłącza kanalizacyjne należy wykonać z rur PCV o średnicy od...mm do ...mm (§ 11 ust. 3 pkt 4) oraz przy projektowaniu przyłącza należy

uwzględnić posadowienie przyłącza na głębokości zabezpieczającej przed przemarzaniem lub zastosowanie odpowiedniego zabezpieczenia przed przemarzaniem, z uwzględnieniem spadku w kierunku spływu min...% (§ 11 ust. 4 pkt 2).

Powyższe regulacje w zakresie, w jakim nie określają średnicy rur przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych oraz zakresu spadku przy posadowieniu przyłącza, pozbawione są normatywnej treści.

Zawarty w art. 19 ust. 2 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.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że zawarte w nim sformułowania muszą być jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Tymczasem z przedmiotowych zapisów regulaminu w żaden sposób nie wynika, w jaki sposób i przez jaki podmiot podane parametry miałyby zostać określone, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Stosownie do treści § 12 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 (ust. 1). 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).*

Zgodnie zaś z § 10 ust. 7 warunki przyłączenia powinny określać *zakres dokumentacji technicznej, którą opracowuje osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (pkt 6).*

Powyższe zapisy regulaminu uzależniające wykonanie przyłącza od uzgodnienia dokumentacji projektowej oraz projektów budowlano-wykonawczych z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym zostały wprowadzone bez podstawy prawnej.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018r. poz. 1202, ze zm.) reguluje tryb realizacji budowy przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych.

Przywołana ustawa przewiduje dwa odrębne tryby. Pierwszy z nich uregulowany jest w art. 30 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 29 pkt 20, 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 tej 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 pominął projekt przyłącza, to nałożenie obowiązku dokonania uzgodnień dokumentacji technicznej projektu z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym 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/OI 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 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1288/17).

Z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Miasta został także podjęty § 10 ust. 3 regulaminu, który stanowi, że *do wniosku, o którym mowa w pkt. 1 osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci dołącza aktualną mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci – wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.*

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 warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych (art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy).

Jak wyżej wskazano, przepisy Prawa budowlanego przewidują dwa odrębne tryby realizacji przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, a wybór jednego z tych trybów należy do inwestora. Rada miasta nie jest upoważniona do określenia wymogu warunków innych niż wynikają z przepisów Prawa budowlanego. Wymogi art. 29a ust. 1 związane z budową przyłączy nie obowiązują w sytuacji, gdy inwestor dokonał stosownego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Także przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), do których odsyła w art. 29a ust. 2 ustawa Prawo budowlane, nie wprowadzają wymogu przedstawienia też mapy sytuacyjnej.

Spełniając przesłanki z art. 29a ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, inwestor jest zwolniony z obowiązku dokonania zgłoszenia budowy przyłączy na podstawie art. 30 ust. 1a tej ustawy. 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 1019 r. poz. 725). Realizowana w tym trybie budowa przyłączy zwolniona jest od reglamentacji przepisami prawa budowlanego. Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, pod pojęciem mapy zasadniczej należy rozumieć wieloskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające aktualne informacje o przestrzennym rozmieszczeniu obiektów ogólnogeograficznych oraz elementach ewidencji gruntów i budynków, a także sieci uzbrojenia terenu: nadziemnych, naziemnych i podziemnych.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w sprawie budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych inwestor ma 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.

Skoro 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 odmienną wymogów formalnych w zakresie stosowania każdej z nich, nie znajduje podstaw prawnych rozstrzyganie o tych kwestiach przez radę miasta w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącym akt prawa miejscowego.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013r., II SA/Lu 438/13, z dnia 26 marca 2013r., II SA/Lu 90/13 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2014r., II SA/Wr 59/14).

Należy zatem stwierdzić, że § 10 ust. 3 regulaminu podjęty został z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w związku z art. 29a oraz i 3 ustawy Prawo budowlane. Żaden przepis nie upoważnia bowiem rady miasta do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego.

Zgodnie z treścią § 12 ust. 9 regulaminu odbiór końcowy dokonywany jest na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego *według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie*.

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 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 lub do postanowień umowy.

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 wodociągowo-kanalizacyjnego z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych mu sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla Odbiorców.*

Wskazane postanowienia zostały podjęte z naruszeniem w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), w którym ustawodawca zawarł zamknięty katalog sytuacji, w których przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody. W orzecznictwie 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 przyłączy 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 2010r., II SA/OI 658/10). Wyklucza to również powtarzanie albo modyfikowanie materii uregulowanej w ustawie w uchwalonym przez radę miasta regulaminie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Jak już wspomniano, w regulaminie rada miasta 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.

Zgodnie z § 17 ust. 1 regulaminu *zapewnienie dostaw wody na cele przeciwpożarowe następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy Miastem Stoczek Łukowski, przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym i ochotniczą strażą pożarną.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Przepis art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) zobowiązuje Radę do określenia w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe. Brak jest natomiast podstaw do określania przedmiotowych warunków w umowie, o jakiej mowa w kwestionowanym § 17 ust. 1 Regulaminu.

Należy zważyć, że gdyby umowa o jakiej mowa w tym przepisie nie została zawarta, to istniałaby podstawa odmowy dostarczenia wody na cele przeciwpożarowe, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z celami ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt II SA/GI 1201/17). Zapewnienie wody na cele przeciwpożarowe, ze względów oczywistych, nie może być uzależnione od zawarcia umowy pomiędzy wymienionymi w tym przepisie podmiotami (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 grudnia 2006r., sygn. akt II SA/Go 432/06).

Stosownie do treści § 21 regulaminu, *w sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy Ustawy, wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie.*

Powyższa regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepis zawarty w uchwale Rady Miasta nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się regulamin, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w regulaminie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Miasta przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, por. także wyrok z dnia 2 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13).

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/32/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Jednocześnie informuję o możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie w terminie do dnia 29 kwietnia 2019 r.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Stoczek Łukowski