



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.262.2026

Katowice, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Rada Gminy Koszarawa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/120/26 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Koszarawa”, w części określonej w:

- 1) § 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757), dale jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*,
- 2) § 10 ust. 1 w zakresie wyrazów „co najmniej” zawartych we wstępie do wyliczenia oraz § 10 ust. 2 w zakresie wyrazów „co najmniej” zawartych we wstępie do wyliczenia wraz z poprzedzającym je przecinkiem załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 3) § 18 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 8 w związku z art. 24e ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- 4) § 22 i § 23 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 5 pkt 9 w związku z art. 22 pkt 2 ustawy i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2026 r. Rada Gminy Koszarawa przyjęła uchwałę Nr XX/120/26 w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Koszarawa”, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *REGULAMIN DOSTARCZANIA WODY NA TERENIE GMINY KOSZARAWA*, dalej również jako: *Regulamin*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 19 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy: *Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków*. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy stanowi delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego - o czym stanowi art. 19 ust. 4 ustawy.

Art. 19 ust. 5 ustawy stanowi:

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 ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania 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.

Ustawa w art. 19 ust. 5 ściśle określiła zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Konstrukcja tego przepisu nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Zakres spraw podlegających unormowaniu w Regulaminie ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając Regulamin, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte Regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem kategoriowym: *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (...)*. To prowadzi do wniosku, że treść Regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Zgodnie zaś z tym zakresem powinien on określać jedynie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym zawierać elementy wskazane w art. 19 ust. 5 pkt 1 – 9 ustawy. Wszystkie one są elementami obligatoryjnymi Regulaminu i brak któregokolwiek z nich dyskwalifikuje Regulamin w całości.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji (lub jej niewypełnienie) przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (albo w całości w przypadku niewypełnienia kompetencji).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy w pierwszej kolejności wskazać na § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu, na mocy którego Rada postanowiła:

§ 10. 1. Warunki przyłączenia do sieci, o których mowa w § 9 Regulaminu, winny co najmniej:

- 1) zawierać informacje określone przepisem art. 19a ust. 4 ustawy;
- 2) wskazywać miejsce przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej;
- 3) wskazywać parametry techniczne przyłącza wodociągowego;
- 4) wskazywać miejsce zainstalowania wodomierza głównego, a także studzienek wodomierzowych, ewentualnie wodomierza mierzącego ilość wody bezpowrotnie zużytej;
- 5) wskazywać sposób odbioru przyłącza wodociągowego;
- 6) zawierać wykaz dokumentów, które odbiorca usług zobowiązany jest załączyć do protokołu odbioru przyłącza wodociągowego.

2. Warunki przyłączenia do sieci, o których mowa w § 9 Regulaminu, powinny ponadto zawierać, co najmniej:

1) postanowienie, że są aktualne wyłącznie w stanie faktycznym i prawnym, dla którego zostały wydane;

2) postanowienie, że nie stanowią podstawy prawnej do korzystania z nieruchomości osoby trzeciej, przez którą ma przebiegać przyłącznie wodociągowe;

3) w przypadku, jeżeli jest to uzasadnione warunkami prawidłowej eksploatacji przyłączy wodociągowe, obowiązek wybudowania urządzenia podnoszącego ciśnienie wody.

W tym miejscu należy wskazać, że wskazując elementy, jakie powinny określać warunki przyłączenia do sieci, Rada posłużyła się sformułowaniem „co najmniej”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim elementy warunków przyłączenia mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich elementów warunków. Tymczasem zgodnie z delegacją z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy, 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, jej adresaci, w tym przedsiębiorstwo wodociągowo-wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać warunki przyłączenia do sieci (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2019 r. sygn. II SA/Lu 451/19). Należy ponadto podkreślić, że kwestii dotyczących ustalenia warunków przyłączenia do sieci nie można przenosić na przedsiębiorstwo, bowiem powinny one zostać uregulowane w Regulaminie. W przypadkach ustalania szczegółowych technicznych, warunków już konkretnych przyłączy przedsiębiorstwo winno się kierować warunkami, ustalonymi w regulaminie, nie zaś mieć całkowitą dowolność w ich określaniu (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 400/21).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada w § 10 ust. 1 i 2 w zakresie wyrazów „co najmniej” zawartych we wstępach do wyliczeń nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 19 ust. 5 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Kolejno, należy wskazać na uregulowanie zawarte w § 18 Regulaminu, który stanowi: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne udostępnia wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej:*

1) *informację o aktualnie obowiązujących na terenie Gminy Koszarawa taryfach;*

2) *ujednolicony tekst Regulaminu;*

3) *ujednolicony tekst ustawy.*

Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków dotyczących udostępniania wszystkim zainteresowanym w swojej siedzibie albo na stronie internetowej: informacji o aktualnie obowiązujących na terenie gminy taryfach; ujednoliconego tekstu Regulaminu; ujednoliconego tekstu ustawy. Na podstawie art. 19 ust. 5 pkt 8 ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany określić standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków, a nie wskazywać obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych dotyczących treści i formy udostępniania ww. dokumentów.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawodawca już w art. 24e ust. 3 ustawy wskazał, że: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zamieszcza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na swojej stronie internetowej lub udostępnia ją w punktach obsługi klientów.* Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do ponownego nakładania ww. obowiązków na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Po drugie, regulacja § 18 załącznika do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przytoczonego art. 24e ust. 3 ustawy. Jak już wyżej wskazano, modyfikacja przepisów ustawy stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Można również zasygnalizować, że w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 maja 2023 r. sygnatura akt: II SA/Gl 337/23: *Wskazany katalog ma charakter wyczerpujący i zamknięty. Określając zakres zagadnień, które mają być objęte*

regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Tą samą wadą dotknięte są te przepisy prawa miejscowego, które wprowadzają odnośną materię wskazaną w art. 19 u.z.z.w., ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź rozporządzeniu i powtarzają rozwiązania ustawowe lub regulują te same kwestie w sposób odmienny. (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 września 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 573/21, z dnia 27 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 331/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 230/21).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Koszarawa w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 19 ust. 5 pkt 8 w związku z art. 24e ust. 3 ustawy.

Kolejno, należy wskazać na § 8 Regulaminu, który stanowi:

1. Podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura.
2. W przypadku budynku wielolokalowego, w którym odbiorcami usług są również osoby korzystające z poszczególnych lokali, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wystawia odrębną fakturę zarządcy lub właścicielowi takiego budynku oraz odrębne faktury osobom korzystającym z lokali.

W tym miejscu należy wskazać, że o formie rozliczenia za usługi dostarczania wody - fakturze - przesądził już przepis zawarty w § 17 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2022 r. poz. 1074), który stanowi: *Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.* Powtórzenie przepisów rozporządzenia w akcie prawa miejscowego należy uznać za zbędne (por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2023 r. sygn. akt II SA/Gl 337/23). Ponadto, § 8 Regulaminu w ocenie organu nadzoru wykracza poza zakres upoważnienia z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, ponieważ stanowi, jak zostało to już zasygnalizowane, o formie rozliczenia za usługi dostarczania wody, a nie o sposobie rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

Mając na względzie powyższe, § 8 Regulaminu w ocenie organu nadzoru został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kończąc trzeba wskazać na § 22 i § 23 Regulaminu, które stanowią:

- § 22. *Opłatę za wodę do celów przeciwpożarowych pobiera się zgodnie z obowiązującymi taryfami.*
- § 23. 1. *Ilość pobranej wody na cele przeciwpożarowe wynika z raportów przekazywanych przez właściwą jednostkę straży pożarnej.*
2. *Jednostka straży pożarnej przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu raport, o którym mowa w ust. 1, nie później niż w ciągu 5 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego.*

Powyższe regulacje uchwały należy ocenić jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy. Jak słusznie wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 20 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 362/21: *Przepis art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nakłada na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe a nie zasad rozliczania wody dostarczonej (pobranej) na cele przeciwpożarowe.*

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe.* Wobec powyższego § 22 Regulaminu stanowi modyfikację regulacji ustawowej.

Z kolei § 23 Regulaminu odnosi się do podstawy rozliczeń za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe. Powyższa materia nie mieści się w kategorii warunków dostarczania wody. Uregulowanie zasad rozliczeń przekracza delegację ustawową określoną w art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 360/21).

Mając na względzie powyższe, § 22 i § 23 Regulaminu należy ocenić jako istotnie naruszający art. 19 ust. 5 pkt 9 w związku z art. 22 pkt 2 ustawy i w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W odniesieniu do wskazanych powyżej naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/120/26 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody na terenie Gminy Koszarawa”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego

