



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3519



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.185.2025

Lublin, dnia 21 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/105/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Trzeszczany.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/105/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Trzeszczany.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/105/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 19 ust. 3 - 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757). Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy). W art. 19 ust. 5 ustawa określa zaś 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 obowiązku 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/Gl 629/06).

Zgodnie z § 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *niniejszy Regulamin określa prawa i obowiązki Gminy Trzeszczany oraz odbiorców usług na terenie Gminy Trzeszczany z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*. Także w kolejnych postanowieniach regulaminu przyjęto, iż podjęte regulacje dotyczą usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków świadczonych przez Gminę.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W art. 19 ust. 5 ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi, iż *"Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług (...)"*. Z przywołanego przepisu jednoznacznie zatem wynika, że niedopuszczalne jest wskazywanie jako podmiotu praw i obowiązków gminy, zamiast przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak to czyni przedmiotowa uchwała. Tylko wskazanie przedsiębiorstwa jako podmiotu realizującego prawa i obowiązki dostawcy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy jest jedynie dopuszczalnym wymogiem konstruowania uchwały. *A contrario* regulamin, który określa uprawnienia i obowiązki konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (gminy) jest aktem, który nie stanowi w takim wypadku wykonania art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Lu 929/21).

Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, gmina może pełnić funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a zadania może realizować przy pomocy gminnej jednostki organizacyjnej czy też urzędu gminy jako aparatu pomocniczego organu wykonawczego gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2306/12, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt III CSK 321/17), jednak niedopuszczalnym jest takie konstruowanie regulaminu dotyczącego podmiotu dostarczającego usługi wodociągowo-kanalizacyjne, że tylko jeden podmiot - gmina - jest uprawniony do obsługi wodociągowo-kanalizacyjnej na obszarze obowiązywania aktu prawa miejscowego. Poprzez wskazaną modyfikację regulamin traci cechy aktu generalnego i staje się *de facto* aktem normującym zasady funkcjonowania konkretnej jednostki organizacyjnej. Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie pozostawia wątpliwości, że przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, o którym mowa w art. 19 tej ustawy, może być nie tylko gminna jednostka organizacyjna, ale również przedsiębiorca prowadzący działalność w przedmiotowym zakresie.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 czerwca 2021r. sygn. akt II SA/Gl 236/21, analizując zakres upoważnienia do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków: *"Granice podmiotowe wyznaczają dwa elementy, w tym pierwszy to oczywiście "przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Wedle słowniczka ustawowego oznacza to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów (...) 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 (art. 2 pkt. 4 u.z.z.w.). Natomiast drugi to "odbiorca usług", co oznacza "każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-wodociągowo-wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym". Wobec tego regulamin nie może wykraczać poza*

wskazany wyraźnie zakres podmiotowy i określać praw i obowiązków innych podmiotów, aniżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz odbiorcy usług w rozumieniu art. 2 pkt. 3."

Wojewódzki Sąd Administracyjny Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 marca 2022r., sygn. II SA/Lu 912/21 trafnie podkreśla także, iż: "należy mieć na uwadze, że regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jako akt prawa miejscowego powinien mieć abstrakcyjnie wskazane podmioty odpowiedzialne za realizację zadań z niego wynikających, a wskazanie w nim konkretnego podmiotu, jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest istotnym naruszeniem prawa. Uchwała wprowadzająca regulamin zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków może zostać bowiem podjęta tylko dla abstrakcyjnego podmiotu. Przepisy art. 1, art. 2 ust. 4 oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w. nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców usług, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2021r. III OSK 439/21 i podane tam orzecznictwo oraz literatura opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uregulowanie działalności tylko jednego, konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jak ma to miejsce w sprawie niniejszej (...), wbrew normatywnemu charakterowi aktu prawa miejscowego, przemawia za nieważnością całej uchwały (wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r., VIII SA/Wa 460/17, z dnia 13 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 399/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 658/10, WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Kr 905/08 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych); por także wyroki WSA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2018r. sygn. III SA/Lu 89/18; z dnia 19 kwietnia 2018r. sygn. III SA/Lu 77/18, z dnia 30 kwietnia 2018r. sygn. III SA/Lu 94/18 oraz z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 57/23.

Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego o generalnym i abstrakcyjnym charakterze, winna regulować prawa i obowiązki wszystkich podmiotów świadczących na terenie Gminy Trzeszczany usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz odbiorców tych usług. Adresatem uchwały nie jest zatem konkretne przedsiębiorstwo, ale każde przedsiębiorstwo, które świadczy, lub potencjalnie będzie świadczyć usługi we wskazanym zakresie na terenie gminy.

Jak już wspomniano, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że ze względu na to, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców 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 wskazywania w regulaminie konkretnych podmiotów (por. także wyroki NSA z dnia 12 października 2006 r. II OSK 1322/05, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2010 r. II SA/Ol 658/10, WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. II SA/Bd 660/12 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014r., II SA/Wr 824/13).

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadą prawną innego rodzaju.

W myśl § 7 pkt 2 Regulaminu *częstotliwość okresów rozliczeniowych określa Gmina Trzeszczany w Umowie a okres rozliczeniowy nie może być krótszy niż trzy miesiące*.

Przepisy ustawy nie upoważniają organu stanowiącego gminy 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 § 7 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).

Ponadto, w pierwszym wierszu załącznika do przedmiotowej uchwały, określono cały załącznik jako "Projekt".

Tryb procedowania przez Radę Gminy uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków określają przepisy art. 19 ust. 1-3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Uchwalony przez Radę Gminy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Trzeszczany przyjęty uchwałą Nr XV/105/2025 nie jest już projektem będącym przedmiotem opinii organu regulacyjnego, bądź projektem, jaki otrzymują radni przed sesją, ale aktem prawnym wydanym przez właściwy organ na podstawie upoważnienia ustawowego.

W doktrynie podkreśla się, że uchwałą organu samorządu terytorialnego zawierającą przepisy prawa miejscowego będzie taka forma działania organu stanowiącego, której wynikiem jest wiążący akt woli podjęty w trakcie posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (regionalnym), oparty na ustawowym upoważnieniu i mieszczący się w jego granicach oraz należycie ogłoszony (D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. Oficyna 2007r.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 czerwca 2021r., sygn. akt VII SA/Wa 216/21 uznał, że: "określony projekt uchwały staje się uchwałą po przeprowadzeniu nad nim głosowania oraz ogłoszeniu wyników potwierdzających jego przyjęcie."

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że określenie załącznika do podjętej uchwały jako "projekt" pozbawione jest uzasadnienia prawnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/105/2025 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Trzeszczany
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trzeszczany