



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lipca 2025 r.

Poz. 4452

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.419.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2025 r.

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/109/25 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Kochanowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2025 r. Rada Gminy Kochanowice podjęła uchwałę Nr XV/109/25 w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Kochanowice, dalej jako: „uchwała”. Regulamin dostarczania wody o odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Kochanowice stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 19 ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2024 r., poz. 757).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Dodatkowo, z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

2. *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*

Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

W ocenie organu nadzoru, uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 5 uchwały wskazała: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Ponownie wymaga podkreślenia, że „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Wprowadzenie przez organ stanowiący gminy powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego treścią powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej *w terminie 14 dni od dnia opublikowania* w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 5 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Nadto, taka regulacja uchwały z kolei, stoi w sprzeczności z § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

W przypadku przedmiotowej uchwały, wymaganą procedurą jest podjęcie uchwały zgodnie z przepisami ustawy, tj. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie; wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.* Lex)

Dodatkowo, należy podkreślić, że w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednakże, Rada Gminy Kochanowice, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 5 datę wejścia w życie – „*Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*”, czyli przed upływem czternastodniowego terminu. Jednocześnie, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek). W związku z tym należy uznać, że termin wejścia w życie został określony w sposób nieprawidłowy, a całą uchwałę należy uznać za sprzeczną z prawem. Nawet jeśli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek do zastosowania krótszego okresu *vacatio legis*, to należy uznać, że w uchwale nie został w ogóle określony termin wejścia w życie. Użyte bowiem sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Konkludując, Rada Gminy Kochanowice nieprawidłowo określając datę wejścia w życie uchwały, istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, co przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy *rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.*

Stosownie do treści ust. 5 powyższego przepisu *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 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 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.

W ocenie organu nadzoru treść § 5 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „REGON, numer NIP” jest sprzeczna z art. 19 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Wymaga zaznaczenia, że podanie ww. numerów (REGON i NIP) nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Określenie w Regulaminie, w oparciu o art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy, warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane konieczne do zawarcia takiej umowy. Jeżeli osoba (podmiot) ubiegająca się o jej zawarcie przedłoży wniosek w tym przedmiocie, wskazując imię i nazwisko (nazwę) oraz adres (siedzibę) lub odpowiednio imię i nazwisko (nazwę) oraz adres osoby (podmiotu) korzystającej z lokalu, to już te dane osobowe powinny umożliwić podpisanie ww. umowy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 391/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: (...) podanie numeru PESEL, numeru REGON lub numeru NIP

nie stanowi warunku zawarcia umowy o dostawę wody. Określenie, w oparciu o art. 19 ust. 2 pkt 2 u.z.z.w. w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług oznacza, że powinny się w nim znaleźć tylko niezbędne dane konieczne do zawarcia umowy. Jeżeli właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego przedłoży wniosek o zawarcie umowy o dostarczanie wody lub odbiór ścieków z osobą korzystającą z lokalu w takim budynku wskazując na imię i nazwisko takiej osoby oraz jej adres, to już te dane osobowe powinny umożliwić zawarcie umowy. Domaganie się dodatkowych danych osobowych jak numer PESEL czy NIP nie jest warunkiem koniecznym do zawierania umów na dostawę wody.

W § 8 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały postanowiono, że wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci powinien zawierać w szczególności *Plan sytuacyjny na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że powyższa regulacja wykracza poza przekazany radzie gminy zakres upoważnienia obejmujący „warunki przyłączenia do sieci” oraz „techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wskazać należy, że *Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane) bądź zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane), do którego należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, a ponadto projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji. Ustawodawca określił więc dokumenty niezbędne do wykonania przyłącza.*

W treści § 8 ust. 2 załącznika do uchwały, wskazując elementy, jakie powinny określać wniosek o przyłączenie nieruchomości do sieci oraz w § 8 ust. 4 załącznika do uchwały, w którym wskazano warunki przyłączenia do sieci, Rada posłużyła się sformułowaniem *w szczególności i co najmniej*. Użycie ww. zwrotów powoduje, że określone w nim elementy wniosku i warunków mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich elementów wniosku i warunków. Tymczasem zgodnie 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, by jej adresaci nie mieli wątpliwości, jakie elementy powinny zawierać wniosek i warunki przyłączenia do sieci.

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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/109/25 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy Kochanowice – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz