



Znak: P-1.4131.169.2025.KN
Szczecin, 20 maja 2025 r.

Rada Gminy Wałcz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/127/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach.

Uzasadnienie

W dniu 17 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Wałcz podjęła uchwałę Nr XIII/127/2025 w sprawie wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 25 kwietnia 2025 r.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że organy gminy, podobnie jak każdy organ władzy publicznej, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie. Realizując kompetencję, organ uwzględnia treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji².

W związku z tym, podjęcie uchwały przez radę gminy, która nie znajduje wyraźnego oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących, uznać należy za naruszenie prawa. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami orzecznictwa sądowoadministracyjnego, a także doktryny, istotne naruszenie przepisów prawa występuje wtedy, gdy dany akt został wydany bez podstawy prawnej bądź z naruszeniem granic delegacji ustawowej, uchybia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21.

przepisom prawa ustrojowego, a także prawa materialnego oraz przepisom regulującym procedurę jego wydania³.

Zatem, akt prawny uchwalany przez radę gminy musi po pierwsze znajdować oparcie w przepisach prawa, ponadto, jego treść winna odpowiadać ściśle wyznaczonym granicom kompetencji wynikającym z tych przepisów.

Ocena zgodności z prawem uchwały Nr XIII/127/2025 została dokonana z uwzględnieniem wszystkich powyższych aspektów.

W § 1 uchwały Nr XIII/127/2025 Rada postanowiła, że wprowadza się opłatę oraz ustala jej kwotę w wysokości 324 zł brutto, za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach o jakich mowa w art. 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2024.757 j.t.).

Zdaniem organu nadzoru brak jest przepisu prawa, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do ustalenia odpłatności za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a co za tym idzie, także do wprowadzenia opłaty za ponowne podłączenie do tych sieci.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴ realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci (ust. 2), przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane 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 (ust. 4).

W myśl natomiast przepisu art. 19 ust. 5 ww. ustawy 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.

Analiza wskazanych wyżej przepisów prawa prowadzi do wniosku, że nie dają one radzie gminy podstawy do nałożenia na mieszkańców gminy obowiązku ponoszenia

³ Por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 oraz z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05.

⁴ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r., poz. 757).

opłaty za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nieruchomości odbiorcy. Tym bardziej organ stanowiący gminy nie posiada uprawnienia do ustalenia opłaty za „ponowne” przyłączenie odbiorcy do gminnej sieci.

Przed wszystkim należy zaznaczyć, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy stanowią m.in., że realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, natomiast przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie z art. 19 ust. 5 tej ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym, warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług (pkt 2) oraz warunki przyłączania do sieci (pkt 4).

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny⁵ *rozróżnić należy obowiązek ponoszenia kosztów: "realizacji budowy przyłączy" od kwestii kosztów samego przyłączenia nieruchomości do sieci. Skoro w art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy ustanowiony został wyraźnie tylko obowiązek ponoszenia kosztów "realizacji budowy przyłączy", to nie jest dopuszczalne wprowadzanie w drodze regulaminu, będącego aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 1), obowiązku dokonywania opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej. Jak stanowi art. 19 ust. 2 pkt 3, regulamin określa m.in. sposób rozliczania w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, ale nie może nakładać na odbiorców usług opłat, które nie są przewidziane wyraźnie w przepisach ustaw.*

Uzasadnienia dla podjęcia uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach nie zawierają także przywołane w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z tymi regulacjami do wyłącznej właściwości rady gminy należy: *podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 8).*

1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłączy kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłączy wodociągowe lub przyłączy kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, 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.

2. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które odcięło dostawę wody z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest obowiązane do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu.

3. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłączy kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia powiatowego inspektora sanitarnego 2, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1799/18.

planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego (art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Trzeba wyraźnie podkreślić, że z treści cytowanych unormowań w żadnej mierze nie wynika kompetencja do wprowadzenia opłaty za podłączenie do sieci.

Ustalona przez Radę Gminy Wałcz opłata w wysokości 324 zł brutto za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej ma charakter daniny publicznej⁶, w związku z tym możliwość ustalenia jej musi wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wprawdzie dla rady gminy uprawnienie do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, ale wyłącznie w granicach określonych w ustawach. A zatem, kompetencja do wprowadzenia jakiejkolwiek opłaty bądź podatku musi bezwzględnie i jednoznacznie wynikać z ustawowego upoważnienia.

Tego rodzaju uprawnienia rady gminy wynikają w szczególności z ustawy o podatku leśnym⁷, ordynacja podatkowa⁸, o podatku rolnym⁹, o gospodarce nieruchomościami¹⁰, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹, o drogach publicznych¹², o opłacie skarbowej¹³.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴ *jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z treści art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat za samą możliwość podłączenia do sieci wodociągowej. Opłata ta ma zatem cechy jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej, ukrytej pod postacią "udziału" we wspólnej inwestycji. Została ona wprowadzona przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy i jest pobierana w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego. Nie można jej w związku z tym traktować, jako należności o charakterze cywilnoprawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej.*

Także przepis art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat za możliwość podłączenia lub ponownego podłączenia nieruchomości do sieci. Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli: odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty. Przepisu tego nie sposób jednakże traktować rozszerzająco - jako podstawy do nałożenia opłaty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

⁶ Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 788/17.

⁷ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 176).

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2025 r., poz. 111 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1176 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r., poz. 2111 z późn. zm.).

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II OSK 189/16.

Na marginesie jedynie, przypomnieć trzeba, że art. 27e ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa sposób rozstrzygania spraw pomiędzy przedsiębiorstwami wodnokanalizacyjnymi, a odbiorcami usług. Ustęp 1 punkt 2 tego przepisu stanowi bowiem, że *w sprawach spornych dotyczących odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci - na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji*.

Powyższe oznacza, także że przepis art. 19 ust. 3 i ust. 5 ww. ustawy nie upoważnia rady gminy do ustalenia opłat za przyłączenie (pierwsze lub ponowne) do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Podstawa taka nie wynika także z ustawy o samorządzie gminnym ani z ustaw szczególnych¹⁵.

W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od jego normatywnego, czy pozanormatywnego charakteru. I tak, na ograniczony zakres ustawowych kompetencji rady gminy i brak jej umocowania do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny¹⁶, podnosząc, że art. 18 ust. 1 u.s.g. (...) *ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu - upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewłaściwych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. A zatem, każda czynność organu jednostki samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości*.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wałcz nie posiada uprawnień do wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Gminy Wałcz nie była upoważniona do podjęcia uchwały Nr XIII/127/2025 17 kwietnia 2025 r. w sprawie *wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach*.

Uwzględniając przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, wobec naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18 ust. 2 pkt 8, ustawy o samorządzie gminnym, art. 8, art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, stwierdzenie nieważności uchwały

¹⁵ Patrz także wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 906/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 78/18, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 725/17.

¹⁶ Wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 269/11.

Nr XIII/127/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty oraz ustalenia jej kwoty za ponowne podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej po odłączeniu ze względu na zaległości w opłatach, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński