



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.272.2026

Łódź, dnia 21 kwietnia 2026 r.

Rada Miejska w Zelowie

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 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/241/2026 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 19 marca 2026 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zelów, w części dotyczącej:

- § 17 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „co najmniej”,
- § 17 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały,
- § 17 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały,
- § 19 ust. 2, 3 i 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności”,
- § 19 ust. 4 pkt 7 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

1

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D337D14E-0DD5-42B9-80C4-E2A3ECCEED5D

Rada Gminy w Zelowie na sesji w dniu 19 marca 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXI/241/2026 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zelów. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2026 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 13 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.272.2026. Pismem z 16 kwietnia 2026 r., znak: BRM.0711.12.2026 Burmistrz Zelowa poinformował organ nadzoru, że „analizowane są zmiany regulaminu, mające na celu doprecyzowanie lub usunięcie tych postanowień, które będą zastrzeżenia interpretacyjne.” oraz dołączył opinię organu regulacyjnego - Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Tym samym potwierdził, przeprowadzenie etapu opiniowania projektu uchwały w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zelów. Jednocześnie poinformował, że najbliższe posiedzenie Rady Miejskiej w Zelowie planowane jest na dzień 28 kwietnia 2026 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXI/241/2026 Rady Miejskiej w Zelowie stanowił art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757) zwanej dalej „u.z.z.w.o.ś.”.

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. 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.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wskazane tym przepisem elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznane jest, tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś., nie można mieć wątpliwości, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowiący załącznik do uchwały Nr XXI/241/2026 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 19 marca 2026 r. (zwany dalej regulaminem), w części narusza prawo w sposób istotny.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, istotne naruszenie prawa w zakresie § 17 ust.1 pkt 6 regulaminu. Zgodnie z regulacją § 17 ust.1 pkt 6 regulaminu „Warunki przyłączenia do sieci winny co najmniej: 6) zawierać postanowienie, że są aktualne wyłącznie w stanie faktycznym i prawnym, dla którego zostały wydane”. W ocenie organu nadzoru postanowienie to jest sprzeczne z art. 19a ust. 7 u.z.z.w.o.ś. Powołany przepis stanowi bowiem, że warunki przyłączenia do sieci wydawane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania. Z ww. przepisu jednoznacznie wynika okres ważności wydanych warunków przyłączenia, który wynosi 2 lata. Natomiast przepis § 17 ust. 1 pkt 6 regulaminu wymaga wskazania w warunkach przyłączenia do sieci postanowienia potwierdzającego aktualność tych warunków od wystąpienia bliżej nieokreślonej przesłanki zmiany stanu faktycznego i prawnego, których nie przewiduje ustawa. Zgodnie z ustawą warunki przyłączenia do sieci wydane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są ważne przez okres 2 lat od dnia ich wydania. Tym samym, postanowienia § 17 ust. 1 pkt 6 regulaminu pozostają w sprzeczności z przepisem ustawy. Ponadto treść wspomnianego przepisu § 17 ust. 1 pkt 6 regulaminu w połączeniu z wprowadzeniem katalogu otwartego poprzez użycie określenia „co najmniej” wprowadza, w sposób oczywisty, niepewność obywateli, czy podjęte przez nich działania pozwolą na osiągnięcie celu w postaci podłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Z uwagi zaś na charakter tych usług przesłanki przyłączenia do sieci powinny być określone jednoznacznie, możliwie w najszerszym zakresie wykluczając uznaniowość (wyrok WSA w Łodzi z 7 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 366/23).

W § 17 ust. 1 pkt 8 regulaminu rada postanowiła, że „Warunki przyłączenia do sieci winny co najmniej: 8) w przypadku, jeżeli jest to uzasadnione warunkami prawidłowej eksploatacji przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, obowiązek wybudowania urządzenia podnoszącego

ciśnienie wody lub przepompowni ścieków”. W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa przekracza upoważnienie ustawowe z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w.o.ś. Wybudowanie ww. urządzeń nie mieści się w pojęciu warunków przyłączenia do sieci, gdyż na osobie ubiegającej się o przyłączenie do sieci ciąży jedynie budowa przyłącza i związanej z nią infrastruktury, a nie budowa takich urządzeń jak przepompownia ścieków.

Brak jest zatem podstawy prawnej dla wskazania w regulaminie, będącego aktem prawa miejscowego, przepisów nakładających - na wnioskodawcę ubiegającego się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej - obowiązku wybudowania urządzenia podnoszącego ciśnienie wody lub przepompowni ścieków. Kwestia konieczności wybudowania ww. urządzeń nie mieści się w pojęciu warunków przyłączenia do sieci. Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 4 u.z.z.w.o.ś. regulamin powinien określić warunki przyłączania do sieci. Stosownie do treści art. 15 ust. 2 u.z.z.w.o.ś. 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. Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług (art. 15 ust. 3 ustawy). Tym samym stanowienie o konieczności budowy urządzenia podnoszącego ciśnienie wody lub przepompowni ścieków wykracza poza upoważnienie ustawowe (zob. wyrok WSA w Łodzi z 7 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 366/23).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość regulacji § 19 ust. 2 regulaminu, w którym rada określiła, w szczególności jakie techniczne warunki umożliwiają dostęp do usług wodociągowych. Regulacja ta w zakresie zwrotu „w szczególności” nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w.o.ś., ponieważ treść tego upoważnienia wskazuje na konieczność pełnego i konkretnego uregulowania tych kwestii w uchwale. Analogiczne regulacje rada zastosowała w § 19 ust. 3 i 4 regulaminu, określając „w szczególności” techniczne warunki umożliwiające dostęp do usług kanalizacyjnych (ust. 3) oraz elementy warunków przyłączenia do sieci (ust. 4). Organ nadzoru wskazuje, że użycie sformułowania "w szczególności" sprawia, że regulacje te nie są pełne, a wymogi, jakie winien spełnić wnioskodawca - ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej - mogą być określane w sposób zupełnie dowolny. Taki "otwarty" sposób normatywnego opisu warunków przyłączenia do sieci czy warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie jest zgodny z delegacją ustawową zawartą w art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 u.z.z.w.o.ś. Treść upoważnienia ustawowego wskazuje na konieczność pełnego, konkretnego i jasnego uregulowania tych kwestii w akcie prawa miejscowego. Ponadto, należy wskazać, że użycie w regulaminie zwrotów „w szczególności” oraz „co najmniej” w zakresie warunków przyłączenia do sieci oraz warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych powoduje, że zakres i treść tych postanowień są w tym wypadku niedookreślone i otwarte. Nie jest bowiem pewne, jaką postać przyjmie ostatecznie dokument o nazwie „Warunki przyłączenia do sieci” oraz ostateczne określenie warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług

wodociągowo-kanalizacyjnych (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 230/21).

W § 19 ust. 4 pkt 7 regulaminu rada postanowiła o zakazie „nasadzeń drzew oraz lokalizowania obiektów małej architektury na trasie przyłącza.” Organ nadzoru wskazuje, że ww. zakaz nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 u.z.z.w.o.ś. Ponadto, jak słusznie przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy wskazać, iż przepisy wprowadzające tego typu ograniczenia na trasie przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego godzą w treść zasad ochrony własności, ograniczają swobodę umów (w tym także zakres odpowiedzialności ukształtowanej umownie) i wkraczają w materię ustawową. To bowiem umowa zawierana z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, na podstawie art. 6 u.z.z.w.o.ś., powinna regulować - na zasadzie swobody woli stron - zasady zagospodarowania terenu, na którym znajduje się sieć wodociągowa i kanalizacyjna, z uwzględnieniem regulacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524) i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy w szczególności Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). W ocenie organu nadzoru nie są to bowiem kwestie mogące być przedmiotem regulacji w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 377/21; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 69/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 812/20; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1356/20.). Reasumując § 19 ust. 4 pkt 7 regulaminu należy ocenić, jako wykraczający poza delegację ustawową i naruszający w sposób istotny art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Reasumując, § 17 ust. 1 pkt 6 regulaminu, w zakresie wyrazów: „zawierać postanowienie, że są aktualne wyłącznie w stanie faktycznym i prawnym, dla którego zostały wydane”, § 17 ust. 1 regulaminu, w zakresie wyrazów: „co najmniej”, § 17 ust. 1 pkt 8 regulaminu, w zakresie wyrazów: „w przypadku, jeżeli jest to uzasadnione warunkami prawidłowej eksploatacji przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, obowiązek wybudowania urządzenia podnoszącego ciśnienie wody lub przepompowni ścieków.”, § 19 ust. 2, 3 i 4 regulaminu, w zakresie wyrazów: „w szczególności”, § 19 ust. 4 pkt 7 regulaminu, w zakresie wyrazów „zakaz nasadzeń drzew oraz lokalizowania obiektów małej architektury na trasie przyłącza.” w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 19 ust. 5, art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 oraz art. 19a ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Zelowa