



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

Łódź, dnia 10 września 2026 r.

PNIK-I.4131.660.2026

### **Rada Gminy Andrespol**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/319/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 11 sierpnia 2026 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 lit. b załącznika do uchwały,
- § 7 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 14 ust. 2 w zakresie wyrazów: „co najmniej” załącznika do uchwały,
- § 17 ust. 1 załącznika do uchwały,
- § 17 ust. 2 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 17 ust. 3 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Andrespol na sesji w dniu 11 sierpnia 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXIX/319/26 w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 sierpnia 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 19 sierpnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.660.2026.

Pismem z dnia 28 sierpnia 2026 r., znak: ZAO.0711.36.2026 Przewodniczący Rady Gminy Andrespol złożył wyjaśnienia oraz dołączył opinię organu regulacyjnego - Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Tym samym potwierdził, przeprowadzenie etapu opiniowania projektu uchwały w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Andrespol. Przewodniczący w zakresie pozostałych zastrzeżeń wojewody, jedynie przychylił się do naruszenia prawa występującego w § 1 ust. 2 lit. b załącznika do uchwały. W pozostałej części złożył wyjaśnienia, w których użył argumentacji, że kwestionowane przez organ nadzoru regulacje pozostają w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXIX/319/26 Rady Gminy Andrespol stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawa”. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-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 ustawy, 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 XXIX/319/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 11 sierpnia 2026 r. (zwany dalej regulaminem), w części narusza prawo w sposób istotny.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała istotne naruszenie prawa w zakresie § 1 ust. 2 regulaminu, w którym rada wprowadziła słowniczek określeń używanych w regulaminie. W § 1 ust. 2 lit. b regulaminu zdefiniowała pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo -kanalizacyjnego przyjmując, że określenie to oznacza „jednostkę organizacją Gminy Andrespol- Zakład Gospodarki Komunalnej w Andrespolu z siedzibą w Wiśniowej Górze.". Mając na uwadze treść art. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym użyte w ustawie określenie „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne" oznacza „przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców 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". W ocenie organu nadzoru przepis § 1 ust. 2 lit. b regulaminu narusza prawo w sposób istotny. W ocenie organu nadzoru treść regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może odnosić się do jednego, wskazanego z nazwy przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego, ale powinna uwzględniać potencjalną możliwość działania również innych przedsiębiorców, czy też powstania w tym zakresie spółek prawa handlowego lub przystępowania gminy do takich spółek. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne powinno być określone w sposób generalny, gdyż taki charakter mają unormowania aktu prawa miejscowego. Oznacza to, że regulamin powinien w sposób abstrakcyjny wskazywać podmioty, które są odpowiedzialne za realizację zadań z niego wynikających. Wskazanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za realizację jego postanowień stanowi istotne naruszenie prawa (K. Gruszecki, „Regulaminy zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych". Teza 1, Samorząd Terytorialny 2008, nr 12, s. 56; podobnie P. Korzeniowski, "Radca prawny odpowiada". Teza nr 1, Prawo i Środowisko 2013, nr 4, s. 100). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że regulamin, który określa uprawnienia i obowiązki konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest aktem określającym funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa, a uchwała rady nie stanowi w takim wypadku wykonania art. 19 ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1322/05, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 996/17).

Z kolei w § 7 ust.2 regulaminu rada postanowiła, że „Stosowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne cen i stawek opłat wynikających z nowych prawidłowo podanych do wiadomości publicznej taryf nie wymaga odrębnego informowania odbiorców usług o ich rodzajach ani wysokości a także nie wymaga zmiany umowy.” W ocenie organu nadzoru, unormowanie zwalniające przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne z obowiązku informowania odbiorców usług o rodzajach i wysokościach cen i stawek opłat wynikających z nowych taryf, stosowanych przez przedsiębiorstwo i podanych do wiadomości publicznej przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach. Ponadto, należy mieć na uwadze, że regulamin jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300) dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”, w uchwale powinny być zamieszczone jedynie przepisy prawne regulujące sprawy z zakresu przekazanego do objęcia tą uchwałą (zob. wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5233/21, wyrok WSA w Łodzi z 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 62/23).

Zatem Rada Gminy Andrespol w ramach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy nie została upoważniona do wprowadzania jakichkolwiek regulacji dotyczących taryfy, tak więc kwestionowany przepis jako wykraczający poza zakres upoważnienia wydany został z istotnym naruszeniem prawa.

W § 17 ust. 1 lit. a-c regulaminu rada postanowiła, że: „Dostępność usług wodociągowo-kanalizacyjnych uzależniona jest od: a) istnienia urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego; b) możliwości technicznych urządzeń przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wynikających z technologii dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przez co rozumie się faktyczne możliwości pozyskania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody nadającej się do spożycia przez ludzi (wydajność źródeł wody) lub jej dostawy, jak również możliwości odbioru i oczyszczenia ścieków (wydajność oczyszczalni); c) posiadania tytułu prawnego do takich urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.” W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego radzie w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757 z późn. zm.) dalej jako ustawa. Treścią regulaminu nie może być określanie reguł dostępu do sieci w przyszłości, zwłaszcza poprzez odesłanie do "istnienia urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego", do ich modernizacji czy możliwości technicznych tych urządzeń. Regulacja w tym przedmiocie stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy. Zawarty w tym upoważnieniu zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych) po spełnieniu których zaistnieje możliwość

skorzystania z usług wodociągowych i kanalizacyjnych (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2025 r., sygn. akt III OSK 347/23).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość regulacji § 17 ust. 2 i 3 regulaminu, w którym rada określiła, w szczególności jakie techniczne warunki umożliwiają dostęp do usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulacja ta w zakresie zwrotu „w szczególności” nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy, ponieważ treść tego upoważnienia wskazuje na konieczność pełnego i konkretnego uregulowania tych kwestii w uchwale. Analogiczne regulacje rada zastosowała w § 14 ust. 2 regulaminu, poprzez użycie sformułowania „co najmniej” w zakresie elementów „zgłoszenia gotowości do odbioru przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego”. Organ nadzoru wskazuje, że użycie zwrotów „w szczególności” i „co najmniej” 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 5 ustawy. 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 sposobów dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza 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 „Zgłoszenie gotowości do odbioru przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego” 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). Ponadto treść wspomnianego przepisu § 14 ust. 2 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).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 Zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (vide § 1 ust. 2, § 2, § 17 ust. 1, § 18 ust. 1 oraz ust. 2, § 19 ust. 3 regulaminu). Jak wskazano powyżej, przedmiotowy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowi załącznik do uchwały Nr XXIX/319/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 11 sierpnia 2026 r. - załącznik zaś jest integralną

częścią uchwały. Oznacza to, że postanowienia załącznika podlegają takiej samej systematyce jednostek redakcyjnych, co uchwała.

Reasumując, § 1 ust. 2 lit. b, § 7 ust. 2, § 17 ust. 1 lit. a, b i c załącznika do uchwały, § 14 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „co najmniej”, § 17 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 5 pkt 3 i 5 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:

Wójt Gminy Andrespol