



Warszawa, 28 marca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.7.2022

**Zgromadzenie Związku
Komunalnego „Paprotnia”**
ul. Jana Pawła II 20
08-107 Paprotnia

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XIII/38/2022 Zgromadzenia Związku Komunalnego „Paprotnia” z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie *ustalenia zasad przejmowania przez Związek Komunalny „Paprotnia” urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków w zarząd i do eksploatacji.*

Uzasadnienie

Na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2022 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego „Paprotnia” podjęło uchwałę Nr XIII/38/2022 w sprawie *ustalenia zasad przejmowania przez Związek Komunalny „Paprotnia” urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków w zarząd i do eksploatacji.* W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 3, 18 ust. 1 i 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 oraz 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2028). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 marca 2022 r.

W dniu 25 marca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała

istotnie narusza prawo, albowiem została podjęta przez Zgromadzenie Związku Komunalnego „Paprotnia” bez podstawy prawnej.

Przedmiotową uchwałą Zgromadzenie Związku w § 1 ustaliło zasady przejmowania przez Związek Komunalny „Paprotnia” w zarząd i do eksploatacji urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych, położonych na terenie Gmin Paprotnia, Repki oraz Przesmyki, od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków. W § 2 wskazano, że szczegółowe zasady przejmowania wybudowanych urządzeń określa „Regulamin odpłatnego przejmowania urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych przez Związek Komunalny „Paprotnia”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały. Natomiast w § 4 określono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 01.01.2023 r.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że na gruncie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą” określenie gmina – oznacza także związek międzygminny i porozumienie międzygminne (art. 2 pkt 1 ustawy). Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 ustawy, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Jednakże jak stanowi ust. 2 pkt 1 tego artykułu, w razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego. Z kolei na podstawie art. 69 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559) – zwanej dalej „u.s.g.”, w zakresie zadań zleconych związkowi, zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Dlatego należy wskazać, że wszystkie poczynione poniżej przez organ nadzoru uwagi w odniesieniu do gminy i rady gminy należy odpowiednio stosować do Związku i Zgromadzenia Związku.

W ocenie organu nadzoru żaden ze wskazanych przez Zgromadzenie w podstawie prawnej uchwały przepisów prawa nie uprawnia go do podjęcia uchwały regulującej zasady przejmowania przez gminę urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków. Zdaniem organu nadzoru również żaden inny przepis rangi ustawowej nie uprawnia Zgromadzenia do stanowienia w powyższym zakresie.

Wskazany przez Zgromadzenie Związku art. 18 ust. 1 u.s.g. formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu

działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Określa on ogólną właściwość przedmiotową rady gminy i nie może stanowić podstawy do działań niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych art. 18 ust. 1 u.s.g. nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16). Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. zawiera tylko normę generalną, a rada gminy stanowiąc w sprawach dla niej zastrzeżonych powinna każdorazowo wskazać przepis szczególny, upoważniający ją do konkretnego działania. Podzielić w tym zakresie należy stanowisko WSA w Bydgoszczy przedstawione w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 345/08, że *„powyższy przepis nie oznacza otwarcia nieograniczonego katalogu uprawnień rady gminy do stanowienia w dowolnie wybranej sprawie, gdyż warunkiem skorzystania z określonego uprawnienia musi być wyraźne wskazanie w konkretnej ustawie.”* W tej sytuacji konieczne jest wskazanie przepisu szczególnego, mocą którego rada gminy może podjąć ważną uchwałę.

Ponadto powołany w podstawie prawnej uchwały Zgromadzenia Związku art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Zgodnie z art. 43 u.s.g. *„mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.”* W omawianej uchwale Zgromadzenie Związku nie określiło zasad zarządu mieniem Związku Komunalnego „Paprotnia”, lecz wskazało reguły, zgodnie z którymi Związek nabędzie mienie, znajdujące się aktualnie we władaniu innych osób fizycznych i prawnych, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i/lub kanalizacyjne.

Podstawy prawnej do podjęcia niniejszej uchwały nie daje również art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym *„osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie.”*

Jak wynika z brzmienia powyższego przepisu brak podstawy prawnej do podejmowania przez Zgromadzenie Związku *uchwały w sprawie zasad przejmowania przez Związek Komunalny „Paprotnia” urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i*

prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków w zarząd i do eksploatacji i tworzenia w tym zakresie Regulaminu, skoro zasady obrotu tymi urządzeniami mają być regulowane umownie. Ponadto wskazać należy, że zawieranie umów należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy – tutaj Związku. Zaś strony takiej umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania zgodnie z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.).

Jednocześnie należy podkreślić, że art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Adresatami tej normy są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację jako organów sprawujących władzę ustawodawczą, wykonawczą lub sędziowską. Każde działanie organów władzy, w tym również organu stanowiącego gminy, czy w tym przypadku Zgromadzenia Związku musi być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań wyznaczają regulacje aktów normatywnych wyższego rzędu. Kompetencja do podjęcia uchwały w danej regulacji winna wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej, nie może być domniemywana ani wywodzona z norm o ogólnym charakterze nie przewidujących upoważnienia do działania.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego „Paprotnia” w całości jako istotnie naruszającej prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/