



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.29.2023

Warszawa, 17 marca 2023 r.

Rada Gminy Ciechanów

/ePUAP/

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIII/323/23 Rady Gminy Ciechanów z dnia 17 lutego 2023 r. *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przeniesienia własności sieci wodociągowej.*

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2023 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr LIII/323/23 *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy przeniesienia własności sieci wodociągowej.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 24 lutego 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy Ciechanów postanowiła:

„Wyraża się zgodę na zawarcie umowy przeniesienia własności sieci wodociągowej stanowiących własność Gminy Ciechanów tj. działek obręb 140201_1.0090 Niechodzin-Bielin miasto Ciechanów ul. Bielińska działki nr ew. 445/4, 408/2, 408/3, 407/2, 407/1 i 447/ oraz obręb 140201_1.0060 Krubin miasto Ciechanów działki nr ew. 3393/2, 97, 3393/3, 379/3, 3393/4, 380/1 na rzecz Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Ciechanowie sp. z o.o., w zamian

za wykonanie prac budowlanych polegających na przebudowie sieci wodociągowej wraz z przyłączami na odcinkach Z2 do Z6 oraz wyłączenie z eksploatacji istniejącej sieci wodociągowej żeliwo fi 150 na odcinku od Z3 do Z5 obręb 140202_2.0027 Prążewo dz. nr ew. 26/13, 23/2, 22/4, 22/3, 21/1, 20/1, 19/1 oraz obręb 140202_2.0022 Niestum dz. nr ew. 248, 66, 156, gmina Ciechanów”.

Z kolei w § 2 wskazano: „Upoważnia się Wójta Gminy Ciechanów do podpisania umowy, o której mowa w § 1”.

Pismem z dnia 8 marca 2023 r. organ nadzoru wystąpił do Gminy Ciechanów o wyjaśnienia w przedmiocie ww. uchwały, w tym m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy intencją uchwałodawcy było przeniesienie własności sieci wodociągowej czy przeniesienie własności nieruchomości, obejmujących działki: nr 445/4, 408/2, 408/3, 407/2, 407/1 i 447/ obręb 140201_1.0090 Niechodzin-Bielin miasto Ciechanów, ul. Bielińska oraz działki: 3393/2, 97, 3393/3, 379/3, 3393/4, 380/1 obręb 140201_1.0060 Krubin miasto Ciechanów. W odpowiedzi, która wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 15 marca 2023 r. wyjaśniono, że intencją uchwałodawcy było przeniesienie własności sieci wodociągowej zlokalizowanej w granicach administracyjnych i stanowiących własność Gminy Miejskiej Ciechanów w drodze pisemnej umowy przeniesienia własności.

Pismem z dnia 16 marca 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIII/323/23.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* oraz art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: *Konstytucja RP*.

Jak stanowi, przywołany przez Radę Gminy Ciechanów w podstawie prawnej uchwały, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.*: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy*

szczegółnie nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Z ww. przepisu wynika jednoznacznie, że rada gminy ma kompetencję do wyrażenia zgody m.in. na zbycie, nabycie czy też obciążenie, jednakże wyłącznie nieruchomości, nie zaś innych rzeczy (np. ruchomych). Wymieniona w uchwale sieć wodociągowa nie jest nieruchomością, w związku z czym, w ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* W konsekwencji brak podstaw do podjęcia przez Radę Gminy uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie umowy przeniesienia własności sieci wodociągowej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.* gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl art. 31 *u.s.g.* wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r.: *Ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady we "wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 cyt. ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego (sygn. akt II SA/Bd 345/08).*

Z zestawienia art. 30-31 oraz 18 *u.s.g.* wynika, że to do organu wykonawczego (wójta) należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, a organ stanowiący (rada) decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach. Podejmowanie przez radę czynności, które należą do sfery wykonawczej, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 30 lipca 2014 r., sygn. II SA/Go 394/14). Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady jest uznawane za wyjątek od zasady, że to wójt gospodaruje mieniem gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/OI

1092/12). Art. 18 ust. 2 pkt 9 *u.s.g.* uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.*, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 października 2004 r., sygn. II SA 3144/03).

Za stwierdzeniem nieważności uchwały przemawia jednocześnie nieprecyzyjna treść § 1. Organ nadzoru powziął wątpliwości co do treści ww. przepisu i intencji uchwałodawcy, w związku z czym wystąpił o dodatkowe wyjaśnienia. Lokalny prawodawca powinien redagować tworzone przepisy w taki sposób, aby wyrażały jego intencje w sposób czytelny, jednoznaczny, nie budzący wątpliwości. Paragraf 1 uchwały został sformułowany zaś w taki sposób, że niejednoznaczne jest, czy intencją uchwałodawcy była sprzedaż sieci wodociągowej, czy nieruchomości, tj. działek wymienionych w § 1 uchwały. Dopiero dodatkowe wyjaśnienia umożliwiają interpretację i ocenę uchwały. Niemniej jednak, jak już wyżej wskazano, to z treści uchwały ma w sposób jasny i klarowny wynikać zamiar uchwałodawcy. Nadto, należy zauważyć, że wśród działek wymienionych w § 1 znajduje się działka „447/”. Sposób oznaczania działek ewidencyjnych określa § 7 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2021 poz. 1390 i 1781) dalej: *rozporządzenie*, stanowiąc, że: *W obszarze obrębu ewidencyjnego działka ewidencyjna jest wyróżniana przez jej numer, który ma postać liczby naturalnej (ust. 5). W przypadku podziału nieruchomości nowe działki ewidencyjne oznaczają się numerami w postaci ułamek q/p, w którym q jest liczbą naturalną oznaczającą numer działki ewidencyjnej pierwotnej podlegającej podziałowi, zaś p jest najmniejszą liczbą naturalną umożliwiającą wyróżnienie każdej nowej działki ewidencyjnej (ust. 6).* Mając na uwadze powyższe, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, Rada Gminy Ciechanów w inkryminowanej uchwale oznaczyła jedną z działek w sposób sprzeczny z ww. przepisami *rozporządzenia*.

Stwierdzenie nieważności § 1 uchwały Nr LIII/323/23 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nim funkcjonalnie powiązanego przepisu

§ 2 uchwały. W ocenie organu nadzoru w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjęć należy, że przepis prawny zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 *Konstytucji RP* organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem, organ uchwałodawczy nie może podjąć aktu normatywnego bez upoważnienia ustawowego. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym Sąd wskazał, że „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stwierdza: *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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Ciechanów Nr LIII/323/23, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/