



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.143.11.2025.MW3

Wrocław, 22 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 1. ust. 1 uchwały nr XVIII/154/2025 Rady Gminy Walim z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 4.11.2025 r. w sprawie budowy kanalizacji na ulicy Kościuszki w Walimiu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Walim na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XVIII/154/2025 w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 4.11.2025 r. w sprawie budowy kanalizacji na ulicy Kościuszki w Walimiu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 28 listopada 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), polegającym na przekroczeniu granic kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy i naruszeniu kompetencji związku międzygminnego do wykonywania przekazanego mu zadania oraz zamieszczeniu w § 1 ust. 1 i 2 uchwały sprzecznych, wzajemnie wykluczających się postanowień.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy Walim wskazała art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 1., art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Walim uznała, że petycja z dnia 4.11.2025 r. w sprawie budowy kanalizacji na ulicy Kościuszki w Walimiu jest celowa i zasadna. W § 1 ust. 2 postanowiła natomiast, że z uwagi na to, iż Rada Gminy Walim nie jest organem właściwym w sprawie, przedmiotowe pismo należy przekazać do Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Al. Wyzwolenia 39, 58-300 Wałbrzych do załatwienia według kompetencji.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji po analizie treści petycji i wysłuchaniu wyjaśnień Wójta Gminy ustaliła, że Gmina Walim należy do Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu i związek w imieniu Gminy realizuje potrzeby mieszkańców w zakresie zbiorowych zadań obejmujących sprawy wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymania związanych z tym urządzeń, obiektów i sieci. Z uwagi na to, iż Rada Gminy Walim nie jest organem właściwym w sprawie, przedmiotowe pismo należy przekazać do WZWIW w Wałbrzychu do załatwienia według kompetencji”.

W toku postępowania nadzorczego Gmina Walim wyjaśniła organowi nadzoru, że „Rada Gminy Walim nie jest właściwym organem do podejmowania decyzji w przedmiotowej sprawie jednak z uwagi na problemy mieszkańców spowodowane brakiem kanalizacji, Rada postanowiła zawrzeć w uchwale swoje stanowisko w sprawie, aby wesprzeć mieszkańców w ich działaniach zmierzających do budowy kanalizacji”.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Zgodnie z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym formułuje domniemanie właściwości rady gminy, jednakże domniemanie to nie może polegać na przyznaniu organowi stanowiącemu uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie, ujętej w art. 169 Konstytucji RP, zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2023 r. sygn. akt III SA/Po 428/23). W orzecznictwie sądów administracyjnych postuluje się ścisłą i literalną interpretację norm kompetencyjnych. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Z udzielonych organowi nadzoru wyjaśnień wynika, że zadania własne gminy dotyczące kanalizacji Gmina Walim przekazała Wałbrzyskiemu Związkowi Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu, który jest związkiem międzygminnym.

Możliwość tworzenia związków międzygminnych wynika *expressis verbis* z art. 64 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne, przy czym prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. W myśl art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, „1. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Na tle cytowanych regulacji należy przyjąć, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek, z zastrzeżeniem, że związek będzie je realizował w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tworząc związek międzygminny, zainteresowane gminy określają, jakie zadania należące do zakresu ich działania będą wykonywane wspólnie, i w tym celu tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tych zadań. Zadania przekazane przez gminy stają się zadaniami własnymi związku, a kompetencje przysługujące organom gminy przechodzą na odpowiednie organy związku. Oznacza to, że kompetencje organów zrzeszonych gmin przechodzą na zgromadzenie związku (gdy chodzi o kompetencje rad gmin) i na zarząd związku (kompetencje organów wykonawczych czyli wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Możliwość publicznoprawnej współpracy gmin w formie związku międzygminnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzanie ścieków przewidziano również bezpośrednio w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757 ze zm.). W myśl art. 3 ust. 1 i 2 ww. ustawy, „1. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. 2. 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: 1) związku międzygminnego; 2) gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym”.

W realiach analizowanej sprawy fakt, iż Gmina Walim jest uczestnikiem związku międzygminnego - Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji - miał kluczowe znaczenie dla ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia petycji, o której mowa w przedmiotowej uchwale. W rezultacie powierzenia związkowi międzygminnych zadań własnych gminy, związek międzygminny może stać się właściwy do rozpatrzenia petycji, jeśli dotyczy ona zadań, które zostały temu związkowi przekazane w statucie lub porozumieniu międzygminnym. Natomiast organy jednostki samorządu terytorialnego tracą na rzecz związku międzygminnego kompetencje do rozpatrywania petycji dotyczących zadań publicznych gminy przekazanych temu związkowi do wykonywania.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 9 Statutu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Wałbrzychu, do zadań Związku należy planowanie działań Związku i Gmin będących jego członkami w zakresie rozwoju, rozbudowy i bieżącej eksploatacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz urządzeń służących usuwaniu i oczyszczaniu ścieków a także ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

W świetle powyższych ustaleń Rada Gminy Walim nie posiadała kompetencji do oceny celowości i zasadności petycji dotyczącej zadań z zakresu kanalizacji, przekazanych do realizacji związkowi międzygminnemu. Tymczasem w § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Walim takiej oceny dokonała, czym w sposób rażący naruszyła art. 2, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 64 ust. 1 i 3 i art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach.

Wprawdzie w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy zarazem wskazała, że „2. Z uwagi na to, iż Rada Gminy Walim nie jest organem właściwym w sprawie, przedmiotowe pismo należy przekazać do Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Al. Wyzwolenia 39, 58-300 Wałbrzych do załatwienia według kompetencji”. W efekcie tego jednak § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały zawiera wewnątrznie sprzeczne, wzajemnie wykluczające się postanowienia. Zapis zawarty w § 1 ust. 1 uchwały zawiera bowiem merytoryczne stanowisko Rady Gminy w sprawie złożonej petycji (ocenę jej celowości i zasadności), natomiast zapis z § 1 ust. 2 uchwały stanowi, że adresat petycji uznał się za niewłaściwy do jej rozpatrzenia, wobec czego przekazuje ją zgodnie z właściwością związkowi międzygminnemu. Zamieszczenie w uchwale niemożliwych do pogodzenia, wewnątrznie sprzecznych ustaleń jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że nawet gdyby nie doszło do powierzenia przez Gminę Walim zadań z zakresu kanalizacji Wałbrzyskiemu Związkowi Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Wałbrzychu, Rada Gminy Walim nie byłaby właściwa do oceny zasadności i celowości petycji. Zadania, których dotyczy petycja będąca przedmiotem uchwały, ma związek z bieżącym prowadzeniem spraw gminy i wobec tego należy zaliczyć je do sfery dotyczącej kompetencji wykonawczych. Rada gminy nie jest organem powołanym do prowadzenia spraw gminy i jej reprezentowania na zewnątrz. Są to zadania organu wykonawczego – stwierdza to art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę rozważania pod uwagę organ nadzoru uznał, że nie ma konieczności stwierdzania nieważności uchwały w całości. W celu doprowadzenia uchwały do stanu zgodności z prawem koniecznym jest stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska