



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 lipca 2026 r.

WP-I.4131.166.2026

Rada Gminy Sochaczew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Sochaczew Nr XXXVII/187/2026 dnia 3 czerwca 2026 r. w sprawie *ustalenia o opłat za usługi dodatkowe o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Sochaczewie.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 3 czerwca 2026 r. Rada Gminy Sochaczew podjęła uchwałę Nr XXXVII/187/2026 w sprawie *ustalenia o opłat za usługi dodatkowe o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Sochaczewie.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 15 czerwca 2026 r. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Gminy Sochaczew zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 23 czerwca 2026 r. znak WP-I.4131.166.2026.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Oznacza to, że każda uchwała musi posiadać wyraźną, jednoznaczną i szczegółową podstawę w ustawie. Przepisy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji organu stanowiącego lub rozszerzanie sfery jego władztwa w drodze wykładni celowościowej.

Rada Gminy Sochaczew jako podstawę prawną swojej uchwały powołała art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”. Przepis ten stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,

organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Analiza treści przedmiotowej uchwały wskazuje jednak, że objęte nią usługi oraz nałożone obowiązki wykraczają daleko poza ramy określone przez cytowany przepis.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k., gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą bowiem usługi powszechnie dostępne (czyli mające charakter niewykluczalny albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie). Tylko w zakresie tego rodzaju usług rada gminy jest uprawniona do ustalania cen lub opłat.

Świadczenia objęte kwestionowaną uchwałą nie spełniają tych kryteriów. Przeciwnie – wykazują one wyraźny charakter komercyjny i rynkowy. Zakład budżetowy oferuje te usługi na zasadach pełnej odpłatności, konkurując z podmiotami prywatnymi na wolnym rynku. Ich realizacja nie służy bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych, egzystencjalnych potrzeb wspólnoty samorządowej, lecz stanowi działalność ukierunkowaną na obrót gospodarczy.

Wprowadzony przedmiotową uchwałą cennik obejmuje szereg pozycji, które w sposób oczywisty dowodzą komercyjnego charakteru działalności zakładu. Usługi te są oferowane na wolnym rynku dla każdego zainteresowanego podmiotu do celów czysto komercyjnych lub osobistych, niezwiązanych z awariami sieci gminnej. Cennik przewiduje odpłatne wykonywanie na zlecenie zewnętrzne prac takich jak: wymiana wodomierza uszkodzonego z winy odbiorcy, wymiana podejścia wodomierzowego na zlecenie odbiorcy, wymiana armatury na zlecenie odbiorcy, w tym zaworu żeliwnego lub zaworu kulowego, prace na sieci i przyłączach, w tym zamknięcie i powtórne otwarcie zasuwy domowej na zlecenie odbiorcy, przywrócenie dostawy wody zamkniętej czasowo z winy odbiorcy, naprawę przyłącza, naprawę wodociągu uszkodzonego mechanicznie, przegląd hydrantu zewnętrznego lub wewnętrznego, próbę ciśnieniową hydrantów, wstawianie hydrantów podziemnych lub nadziemnych

na zlecenie, wymianę hydrantu na skutek uszkodzenia mechanicznego. Ponadto w odniesieniu do pozycji w tabeli stanowiącej załącznik do kwestionowanej uchwały o nazwach: naprawa

wodociągu uszkodzonego mechanicznie, naprawa przyłącza wodociągowego uszkodzonego mechanicznie, uszkodzenie mechaniczne zamknięcia wody przyłącza, uszkodzenie mechaniczne zasuw wodociągowych przyjęto, że cena jednostkowa netto ustalana jest według indywidualnej wyceny. Jednocześnie pod tabelą cennika wskazano, iż „*Cenny mogą ulec zmianie, informacje zostaną umieszczone na stronie GZGK*” oraz „*Jeśli wystąpią inne potrzebne elementy nie wynikające z cennika, zostaną zaoferowane odbiorcy i za jego zgodą użyte*”. Prace te mają charakter typowych usług budowlano-montażowych, w których zakład działa jako zwykły wykonawca. Władcze ustalanie cen dla tego typu usług w drodze uchwały Rady Gminy stanowi niedopuszczalną ingerencję organu władzy publicznej w mechanizmy wolnorynkowe.

Ponadto istotą zadań własnych gminy jest zaspokajanie potrzeb jej własnych mieszkańców tworzących z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (art. 1 i art. 2 u.s.g.). Tymczasem cennik przyjęty przez Radę Gminy Sochaczew konstruuje ofertę zakładu w sposób otwarty. Usługi te są skierowane do wszystkich podmiotów rynku, a nie wyłącznie do mieszkańców gminy. Mogą z nich korzystać klienci zewnętrzni (np. firmy budowlane z sąsiednich powiatów realizujące inwestycje komercyjne) oraz podmioty, które nie są stronami umów o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków z tym zakładem. Wprowadzenie aktu prawa miejscowego, który reguluje ceny usług o charakterze handlowym dla podmiotów spoza wspólnoty samorządowej, pozbawione jest jakiejkolwiek podstawy prawnej. Gmina nie posiada uprawnienia do władczego, administracyjnego kształtowania cen na wolnym rynku dla osób trzecich. Relacje te mają charakter cywilnoprawny, a nie publicznoprawny.

Konsekwencją komercyjnego charakteru przedmiotowych usług jest naruszenie formy organizacyjno-prawnej, w jakiej są one świadczone. Zgodnie z art. 7 u.g.k., działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Samorządowy zakład budżetowy jest specyficzną formą sektora finansów publicznych, powołaną wyłącznie do wykonywania zadań własnych gminy o charakterze społecznym. Skoro Rada Gminy Sochaczew powierzyła realizację usług o charakterze komercyjnym i rynkowym swojemu zakładowi budżetowemu, a następnie w drodze uchwały ustaliła dla nich ceny, doszło do rażącego naruszenia art. 7 u.g.k. Gminne jednostki organizacyjne nie są uprawnione do prowadzenia działalności komercyjnej w tej formie prawnej. Prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza użyteczność publiczną jest obwarowane restrykcyjnymi ograniczeniami podmiotowymi i przedmiotowymi, których gmina w tym przypadku nie dotrzymała.

Uchwała Rady Gminy Sochaczew wkracza również w sferę uregulowaną przepisami szczególnymi o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Stosownie do art. 6 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 „u.o.z.z.w.”, kwestie dotyczące określenia szczegółowych praw i obowiązków stron umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, winny być uregulowane w umowie o świadczenie usług, a nie w drodze przedmiotowej uchwały. Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.o.z.z.w. jest także gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca tego rodzaju działalność. Z ustawy tej wprost wynika, że relacja pomiędzy takim przedsiębiorstwem a odbiorcą usług opiera się na kontrakcie cywilnoprawnym (umowie). Rada Gminy, poprzez arbitralne narzucenie w drodze uchwały szczegółowych praw i obowiązków stron, dokonała niedopuszczalnego zastąpienia formy cywilnoprawnej (umowy) formą aktu prawa miejscowego (uchwały). Takie działanie wkracza w sferę autonomii woli stron umowy i stanowi rażące naruszenie art. 6 u.o.z.z.w. Uchwała organu gminy nie może zastępować ani modyfikować postanowień umownych, do których uregulowania uprawnione są wyłącznie strony stosunku cywilnoprawnego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Sochaczew Nr XXXVII/187/2026 z dnia 3 czerwca 2026 r. *w sprawie ustalenia o opłat za usługi dodatkowe o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Sochaczewie*, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia niniejszego orzeczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/