

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.70.2017.ASzc
z dnia 24 kwietnia 2017 r.

Rada Gminy Dąbie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXV/207/2017 Rady Gminy Dąbie z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie ustalenia zasad przejmowania przez Gminę urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków.

Uzasadnienie

Na sesji 30 marca 2017 r. Rada Gminy Dąbie podjęła uchwałę Nr XXV/207/2017 w sprawie ustalenia zasad przejmowania przez Gminę urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 kwietnia 2017 r.

Rada Gminy Dąbie podjęła powyższą uchwałę na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, 18 ust. 1 i 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz.U.2017.328, dalej u.z.z.w.z.o.ś.).

Stosownie do wskazanych przez Radę Gminy Dąbie przepisów 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 (art. 7 ust. 1 pkt 3); Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1); do wyłącznej właściwości rady gminy należy: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15); Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3). Z kolei zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, albowiem została podjęta przez Radę Gminy Dąbie bez podstawy prawnej. W ocenie organu nadzoru żaden ze wskazanych przez Radę Gminy Dąbie przepis prawa nie uprawnia jej 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, ani tym bardziej do wskazywania, że stanowi ona akt prawa miejscowego (por. § 9 uchwały). Zdaniem organu nadzoru również żaden inny przepis rangi ustawowej nie uprawnia Rady Gminy Dąbie do stanowienia w powyższym zakresie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 18 ust. 1 u.s.g. formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Określa on zatem jedynie 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, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 555/16, LEX nr 2120361).

Również art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. zawiera tylko normą generalną, a rada gminy stanowiąc w sprawach dla niej zastrzeżonych powinna każdorazowo wskazać przepis szczególny, upoważniający ją do konkretnego działania. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy przedstawione w wyroku z 2 lipca 2008 r., 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 (por. sygn. akt II SA/Bd 345/08, LEX nr 519133).

Bezspornie zgodnie z art. 40 u.s.g. gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, a na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Tym niemniej, w ocenie organu nadzoru, powyższe prawo nie ma charakteru samoistnego, a gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Tym samym, stanowienie aktów prawa miejscowego bez podstawy prawnej każdorazowo stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez organ gminy.

W ocenie organu nadzoru również przepis art. 31 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Gminy Dąbie spornej uchwały. Norma zawarta w powyższym przepisie jednoznacznie określa, że przekazanie na rzecz gminy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych następuje na podstawie warunków określonych w umowie zawieranej między stronami. Z kolei, zawieranie umów w imieniu gminy należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Zgodnie bowiem z art. 31 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Oznacza to zatem, że do wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy należy zawieranie umów w imieniu gminy (w tym również umów dotyczących odpłatnego przekazania urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych), a strony umowy, tj. organ wykonawczy gminy i osoba, która wybudowała z własnych środków wskazane urządzenia, 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 (tekst jednolity Dz.U.2017.459).

Reasumując, Rada Gminy Dąbie może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zezwalają radzie gminy na działanie polegające na swobodnym i uznaniowym stanowieniu prawa. Uprawnienie to może zostać zrealizowane przez Radę Gminy Dąbie tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek