

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.78.2016.AZie**

z dnia 1 kwietnia 2016 r.

**Rada Miejska w Skwierzynie**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2015r. poz. 1515 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 4 marca 2016 r. uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Skwierzyna w latach 2016-2020” w części:

- § 3,
- IV. Realizacja programu: pkt 7, 8 i 9 załącznika nr 1 do uchwały,
- V. Postanowienia końcowe: pkt 1, 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały,
- załącznika nr 1a do Gminnego programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Skwierzyna w latach 2016-2020,
- załącznika nr 1b do Gminnego programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Skwierzyna w latach 2016-2020.

**Uzasadnienie**

W dniu 25 lutego 2016r. Rada Miejska w Skwierzynie podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Skwierzyna w latach 2016-2020”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza, tj. art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296) oraz art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380).

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Skwierzynie powołała art. 18 ust. 2 pkt 6 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. 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.

Powyzsze przepisy nie dają Radzie upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Powołany w podstawie prawnej przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, określającym zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy do wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania. Natomiast przepis art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi kompetencję rady gminy do uchwalenia programów gospodarczych. Przez program gospodarczy należy rozumieć pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności

odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem nie będzie to nigdy akt powszechnie obowiązujący na terenie gminy.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne. Zatem dla podjęcia przez organ gminy konkretnych działań władczych niezbędny jest przepis upoważniający, czyli przepis kompetencyjny. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać.

Program ze swojej natury powinien określać konkretne cele do wykonania, nie określając przy tym sposobu ich realizacji, bądź określając je tylko w sposób ogólny. Nie ma on również wiążącego charakteru, tj. nie zawiera sankcji za jego niezrealizowanie. Treścią programu są zapisy mające charakter prognoz, planów i zasad polityki jaką ma prowadzić organ wykonawczy. Nie są to natomiast przepisy o charakterze normatywnym. Dlatego w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo zapis § 3 uchwały, który stanowi, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego".

Kwestionowana uchwała nie podlega ogłoszeniu jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Program budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Skwierzyna jest aktem o charakterze wewnętrznym skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów. Dotyczy wyłącznie przygotowania i realizacji zadania. Wykonawcą programu jest burmistrz. Stąd też należało stwierdzić nieważność zapisu rozdziału V "Postanowienia końcowe" pkt 1 programu, zgodnie z którym nadzór nad przestrzeganiem i egzekwowaniem przepisów niniejszego programu pełni Burmistrz Skwierzyny". Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tak więc to do organu wykonawczego gminy należy wykonanie uchwały w sprawie programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz określenie sposobu jego wykonania..

Ponadto w ocenie organu nadzoru uprawnienie Rady do podjęcia uchwały dotyczące budowy przydomowych oczyszczalni nie rozciąga się na możliwość stanowienia, że gmina będzie sprawowała nadzór nad eksploatacją oczyszczalni przez okres wskazany w programie (rozdział IV pkt 7 programu), obowiązków i odpowiedzialności właściciela w zakresie eksploatacji (rozdział IV pkt 8 i 9 programu). Takie zagadnienia nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie zawartej przez Burmistrza z właścicielem nieruchomości. Rada podejmując uchwałę w sprawie programu budowy przydomowych oczyszczalni ścieków nie może regulować kwestii przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez burmistrza jego organ wykonawczy. Przytoczone wyżej regulacje stanowią zagadnienie cywilnoprawne. Pomiędzy stronami transakcji powstaje stosunek cywilnoprawny, natomiast zgodnie z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada mocą

przedmiotowej uchwały nie może zatem wyłączać podstawowej zasady w obrocie cywilnoprawnym - zasady swobody umów. Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zapisów rozdziału IV "Realizacja programu" pkt 7, 8 i 9 oraz V "Postanowienia końcowe" pkt 3 programu, a także załączników nr 1a i 1b do programu z uwagi na fakt, że w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

Istotnym naruszeniem prawa jest również zapis rozdziału V "Postanowienia końcowe" pkt 2 programu, który określa przepisy ustaw, które mają zastosowanie w sprawach nieobjętych programem. Takie uregulowanie oznaczałoby, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała w sprawie programu budowy oczyszczalni przydomowych, będąca aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**