

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.43.2023

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Miejska w Małomicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/284/2023 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie upoważnienia Burmistrz Małomic do zawarcia umowy przedwstępnej na odpłatne przekazanie gminie Małomice sieci wodociągowej wybudowanej ze środków własnych Inwestora innego niż gmina, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie upoważnienia Burmistrz Małomic do zawarcia umowy przedwstępnej na odpłatne przekazanie gminie Małomice sieci wodociągowej wybudowanej ze środków własnych Inwestora innego niż gmina.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023r. poz. 40) - dalej: u.s.g., art. 31 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 537) - dalej: u.z.z.w.z.o.ś. oraz uchwały Rady Miejskiej w Małomicach nr LVI/252/2018 z dnia 21 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Małomice obejmującego tereny w obrębie Śliwnik.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle niej – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny.

Stosownie do wskazanych przez Radę Miejską w Małomicach 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 u.s.g.). Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 u.s.g.), a do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.). Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). 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 Miejską w Małomicach bez podstawy prawnej. Żaden z przepisów rangi ustawowej, wskazanych jako podstawa zaskarżonego aktu, nie przyznaje Radzie Miejskiej w Małomicach prawa do podjęcia uchwały upoważniającej Burmistrza do zawarcia umowy przedwstępnej na odpłatne przekazanie gminie Małomice sieci wodociągowej wybudowanej ze środków własnych Inwestora innego niż gmina, ani tym bardziej do wskazywania, że stanowi ona akt prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Zdaniem organu nadzoru również żaden inny przepis rangi ustawowej nie uprawnia Rady Miejskiej w Małomicach do stanowienia w powyższym zakresie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 18 ust. 2 u.s.g. formułuje katalog najważniejszych i wyłącznych, stanowiących uprawnień rady gminy, tzn. takich kompetencji, które zostały przyznane tylko i wyłącznie radzie gminy, a zatem z wyłączeniem w tych sprawach wszystkich innych organów. Katalog tych spraw nie ma charakteru zamkniętego i jest katalogiem otwartym. Przesądza o tym treść art. 18 ust. 2 pkt 15, zgodnie z którym w grupie wyłącznych kompetencji rady gminy jest także stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że jeżeli w innej ustawie stanowienie w określonej sprawie zostało zastrzeżone do kompetencji rady gminy, to sprawa ta należy do wyłącznej właściwości rady gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 u.s.g. Wyłączność rady w określonych sprawach oznacza, iż kompetencja do załatwienia danej sprawy nie może być przez radę sędowana na żaden inny organ, w szczególności na organ wykonawczy gminy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy prawnej do podejmowania przez radę gminy działalności uchwałodawczej, gdyż zawiera on jedynie normę odsyłającą do innych norm prawa powszechnie obowiązującego, które upoważnia radę gminy do stanowienia prawa w określonej dziedzinie. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Bydgoszczy przedstawione w wyroku z 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 345/08, 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.

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 organy gminy. W tym miejscu należy wskazać iż Rada Miejska w Małomicach powołała ten przepis w podstawie prawnej nie zawierając odpowiedniego zapisu o publikacji w treści uchwały.

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 Miejską w Małomicach przedmiotowej 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. Stosownie zaś do art. 46 ust. 1 u.s.g. "Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą". 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. 353(1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Reasumując, Rada Miejska w Małomicach podejmując uchwałę w sprawie, która należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, przekroczyła swoje kompetencje, a tym samym dopuściła się istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli