



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 8977

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.504.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 października 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXVII/396/2023 Rady Gminy Bralin z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie Regulaminu rozbudowy sieci wodociągowej lub sieci kanalizacji sanitarnej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Bralin podjęła uchwałę nr LXXVII/396/2023 w sprawie Regulaminu rozbudowy sieci wodociągowej lub sieci kanalizacji sanitarnej, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572) i 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 września 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jako podstawę prawną ocenianej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej: "u.s.g." oraz art. 31 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537), dalej jako: "u.z.z.w.".

Ocenianą uchwałą rada ustaliła zasady rozbudowy sieci wodociągowej lub kanalizacji sanitarnej przez Inwestorów, którzy wybudują w/w sieć z własnych środków. Natomiast szczegółowe zasady rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej określono w załączniku do uchwały stanowiącym „Regulamin rozbudowy sieci wodociągowej lub kanalizacji sanitarnej”, dalej: "Regulamin". W załącznikach do Regulaminu ustanowiono wzory dokumentów dotyczących: umowy wstępnej z Gminą Bralin dotyczącej wykonania rozbudowy sieci wodociągowej przez inwestora, wnioszek o zawarcie umowy o przekazanie sieci wodociągowej realizowanej na podstawie umowy wstępnej, umowy przeniesienia własności urządzeń sieci wodociągowej z Gminą Bralin. Ponadto postanowiono w § 4 uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i tym samym nadano jej przymiot aktu prawa miejscowego.

Pod pojęciem aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej "Konstytucja RP"), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie

i w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 94 Konstytucji RP). O zaliczeniu danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego decydują występujące łącznie następujące przesłanki: kompetencja do ich stanowienia, powszechny, normatywny i wykonawczy charakter, oraz terytorialny zasięg działania (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 69-75). Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek pozytywnych pozbawia dany akt prawny cech aktu prawa miejscowego.

Zgodnie zaś z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Organy gminy -stosownie do treści art. 40 ust. 2 u.s.g. - mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, o czym stanowi art. 41 ust. 1 u.s.g. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - (art. 42 u.s.g.).

Z powołanych przepisów wynika zatem, że aktem prawa miejscowego (wykonawczym) jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne i abstrakcyjne. Wobec tego ocena charakteru prawnego ocenianego aktu musi być dokonywana w kontekście właściwych podstaw prawnych do jego wydania i w odniesieniu do jego regulacji znajdujących oparcie w tych podstawach. Tymczasem powołane w podstawie prawnej uchwały regulacje prawne nie pozwalają na przyjęcie, że można uznać go za akt normatywny. Należy wskazać, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., który ma charakter ustrojowy nie może stanowić podstawy prawnej (upoważnienia ustawowego) aktu prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2023 r., II SA/Łd 45/23, wyroki WSA w Gliwicach: z 13 stycznia 2015 r., IV SA/Gl 806/14; z 26 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Gl 737/14 - CBOSA).

W ocenie organu nadzoru również przepis art. 31 u.z.z.w. nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia przez radę ocenianej uchwały. Norma zawarta w powyższym przepisie jednoznacznie określa, że 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 (ust. 1). Przekazywane urządzenia, o których mowa w ust. 1, powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (ust. 2). Należność za przekazane urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (ust. 3).

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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

Jak orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 97/18 (CBOSA): "żaden przepis (...) nie upoważnia do uszczegóławiania w regulaminie kwestii związanych z przejęciem przez gminę urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestora prywatnego z jego środków własnych. Lektura przepisów u.z.z.w. prowadzi do wniosku, że materię tą ustawodawca pozostawił stronom do uregulowania w drodze umowy. Wkraczanie zatem w sferę zastrzeżoną do określenia przez strony działające na zasadzie swobody kontraktowania, stanowi, w ocenie Sądu, niedopuszczalną ingerencję uchwalodawcy gminnego w materię pozostawioną poza zakresem jego kompetencji".

Podsumowując, rada gminy może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Przepisy u.s.g. nie zezwalają radzie gminy na działanie polegające na swobodnym i uznaniowym stanowieniu prawa. Uprawnienie to może zostać zrealizowane przez radę tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru, aktualne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie upoważniają rady gminy do uregulowania Regulaminu

rozbudowy sieci wodociągowej lub kanalizacji sanitarnej, w tym kwestii odpłatnego przekazywania gminie urządzeń wodociagowych wybudowanych z własnych środków. Uchwała została zatem wydana bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Bralin

Wójt Gminy Bralin