



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 25 kwietnia 2024 r.

P-1.4131.101.2024.KD

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXX/875/2024 Rady Gminy Szczecinek z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2024 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr LXXX/875/2024 w sprawie ustalenia zasad odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 kwietnia 2024 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy Szczecinek powołała przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹. Zgodnie z przywołanymi przepisami 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: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności oraz stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 2 i 15);

¹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537 z późn. zm.).

- Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3).

Artykuł 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi natomiast, 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.*

Z treści powyższych unormowań Rada Gminy Szczecinek wywiodła kompetencję do uchwalenia aktu prawa miejscowego, w którym ustaliła - w formie regulaminu - zasady odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków (Załącznik do uchwały Nr LXXX/875/2024), jak również do określenia wzorów: wniosków, umowy - porozumienia, protokołu negocjacyjnego, oświadczenia, umowy, protokołu zdawczo - odbiorczego (Załączniki nr 1-7 do Regulaminu), związanych z przejściem ww. urządzeń.

Zdaniem organu nadzoru, żaden z przywołanych przez organ stanowiący Gminy Szczecinek w podstawie prawnej uchwały Nr LXXX/875/2024 przepisów nie upoważnia tego organu do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia zasad odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków, a uchwała Nr LXXX/875/2024 podjęta została bez podstawy prawnej.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Określa on więc 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 ww. ustawy nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego². Również art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym zawiera tylko normę generalną, a rada gminy stanowiąc w sprawach dla niej zastrzeżonych powinna każdorazowo wskazać przepis szczególny, upoważniający ją do konkretnego działania³. Na mocy zaś art. 40 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Powyższe prawo nie ma jednak charakteru samoistnego, a akty prawa miejscowego mogą być wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Tym samym, stanowienie przez organy gminy aktów prawa miejscowego bez podstawy prawnej każdorazowo stanowić będzie naruszenie prawa w stopniu istotnym. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest bowiem działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP⁴, zawierający normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazujący, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Organ nadzoru stwierdza także, że podstawy prawnej do podjęcia aktu w sprawie ustalenia zasad odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych

² Por wyroki: NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1902/06, WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 93/08, WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 539/17.

³ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 345/08.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków nie może stanowić przepis art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wskazuje on jednoznacznie, 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 (również umów dotyczących odpłatnego przekazania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych) należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, a strony umowy, tj. reprezentujący gminę wójt i inwestor, który wybudował z własnych środków wskazane urządzenia, mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, zgodnie z zasadą swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny⁵. Skoro więc prawodawca pozostawił powyższą materię do uregulowania stronom umowy, to działanie organu stanowiącego, polegające na przyjęciu aktu normującego zasady postępowania stron takiej umowy – w sytuacji gdy uprawnienie do tego nie wynika z żadnego przepisu obowiązującego prawa, co ma miejsce w omawianej sprawie - stanowi niedopuszczalną ingerencję w kwestie pozostające poza zakresem kompetencji tego organu⁶.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXX/875/2024 Rady Gminy Szczecinek z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad odpłatnego przejmowania przez Gminę Szczecinek urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych od osób fizycznych i prawnych, które te urządzenia wybudowały z własnych środków, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Szczecinek,
- 2) aa.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

⁶ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 97/18.