



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.617.2023

Łódź, 1 sierpnia 2023 r.

**Rada Gminy Drużbice**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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 i 572)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/453/2023 Rady Gminy Drużbice z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie stanowiska, dotyczącego nabycia za „symboliczną złotówkę” na rzecz Gminy Drużbice prawa własności odcinka sieci wodociągowej w miejscowości Rasy.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Drużbice podjęła w dniu 27 czerwca 2023 r. uchwałę Nr LII/453/2023 w sprawie stanowiska, dotyczącego nabycia za „symboliczną złotówkę” na rzecz Gminy Drużbice prawa własności odcinka sieci wodociągowej w miejscowości Rasy, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 6 lipca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Drużbice zawiadomienia z 13 lipca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.617.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 20 lipca 2023 r. znak: RG.0007.32.2023 Przewodnicząca Rady Gminy Drużbice złożyła wyjaśnienia, które organu nadzoru uznał za niewystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zwanej 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 537 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, albowiem została podjęta przez Radę Gminy Drużbice bez podstawy prawnej. Żaden ze wskazanych przez Radę Gminy przepisów prawa nie uprawnia jej do podjęcia uchwały w sprawie stanowiska dotyczącego nabycia za „symboliczną złotówkę” na rzecz Gminy Drużbice prawa własności odcinka sieci wodociągowej w miejscowości Rasy, którą osoby fizyczne chcą wybudować na swój koszt. Zdaniem organu nadzoru również żaden inny przepis rangi ustawowej nie uprawnia Rady do stanowienia w powyższym zakresie.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u. s. g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. Władza publiczna, a zatem także samorządowa, jest sprawowana w oparciu o konstytucyjną zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ samorządowy może podejmować jakiegokolwiek działania władcze ze skutkiem prawnym, jedynie w przypadku, gdy przepis ustawy na to wyraźnie zezwala. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządnymi w swoich działaniach, ale w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nieautonomicznymi i niesuwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym (postanowienie NSA z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3682/21).

Regulacja art. 18 ust. 2 pkt 2 u. s. g nie przyznaje Radzie kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich wykonania Wójtowi połączonego ze sposobem jego realizacji. Kierunki działania organu, a zatem wytyczne w zakresie postępowania ze swej istoty mają stanowić o rekomendacji dla określonych działań, natomiast nie powinny przesądzać o jej ostatecznej treści. Zaprzeczeniem tego rodzaju rozumienia wytycznych względem organu wykonawczego będzie taka ich redakcja, która wskazuje na obligatoryjną treść, a tym samym używanie w ramach uchwały zwrotów i słów wskazujących na ich wiążący charakter względem Wójta Gminy. Uchwały kierunkowe podejmowane przez Radę ze swej natury nie mają charakteru wiążącego, a jedynie wyznaczają postulowany sposób działania Wójta, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie ich w sposób oznaczający wkroczenie w kompetencje innych podmiotów. Należy wskazać, że Wójt nie jest organem wykonawczym Rady Gminy, zatem nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych w konkretnych sprawach (wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4140/21). W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter

programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. "Stanowienie" nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15; wyrok NSA z 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15).

Zatem stosownie do wskazanego przepisu art.18 ust. 2 pkt 2 u. s. g, który pozwala na podjęcie tzw. uchwały kierunkowej, wyrażającej oczekiwania organu stanowiącego gminy wobec organu wykonawczego, oznacza, że przedmiotowa uchwała nie stanowi uchwały kierunkowej, wskazującej priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonania uchwały czy wytyczne o ogólniejszym charakterze albo zalecenia lub wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań czy nawet konkretnych zadań organu wykonawczego, ale bez możliwości formułowania poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 czerwca 2023 r, sygn. akt III SA/Łd 157/23, wyrok NSA z dnia 11 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 3563/21).

Tymczasem przedmiotowa uchwała zobowiązuje Wójta Gminy do podjęcia ściśle skonkretyzowanych działań mających na celu nabycie od osoby fizycznej na rzecz Gminy Drużbice prawa własności sieci wodociągowej, planowanej do wykonania w miejscowości Rasy na działkach o nr ewid. 20/33, 20/32, 20/31, 20/30, 20/29, 20/28, 20/27, 20/26, 20/25, 20/24, 20/23, 20/22, 20/21, obręb geod. 18 Rasy, gm. Drużbice za kwotę 1,00 zł („za symboliczną złotówkę”). Zatem mając na uwadze powyższe, Rada w przedmiotowej uchwale określiła konkretne obszary, na których zostanie wybudowana sieć wodociągowa oraz wskazała konkretną cenę nabycia prawa własności sieci wodociągowej, co zdaniem organu nadzoru stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy 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. Wskazany wyżej przepis jednoznacznie określa, że przekazanie na rzecz gminy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych następuje na podstawie postanowień zamieszczonych w umowie zawieranej między stronami. Z kolei, zawieranie umów w imieniu gminy należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, zgodnie z art. 31 u. s. g. Zatem, do wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy należy zawieranie umów w imieniu gminy (również umów dotyczących odpłatnego przekazania urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych), a strony umowy, tj. wójt i inwestor, który wybudował z własnych środków wskazane urządzenia mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania zgodnie z zasadą swobody umów, wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

Reasumując, Rada Gminy Drużbice, w ocenie organu nadzoru w sposób istotny naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 31 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 u. s. g. a także art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Stosownie do art. 91 ust. 1 u. s. g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem - art. 85 u. s. g. Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany, zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust.1 tej ustawy, orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Wykazane wyżej uchybienie polegające na dokonaniu regulacji z naruszeniem kompetencji przypisanych ustawowo wójtowi stanowi istotne naruszenie prawa, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Karol Młynarczyk***

Do wiadomości:

Wójt Gminy Drużbice