



Poznań, 14 listopada 2023 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.557.2023.2

### 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 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 1 ust. 2 uchwały nr LXI/413/2023 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 12 października 2023 r. w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego drastycznej podwyżki taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Golina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 12 października 2023 r. Rada Miejska w Golinie uchwałą nr LXI/413/2023 przyjęła stanowisko dotyczące drastycznej podwyżki taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Golina.

Uchwałą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 października 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W ocenie organu nadzoru, każda uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podlega nadzorowi bez względu na to, czy została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi bowiem, że o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia, co oznacza, że intencją ustawodawcy było poddanie wszystkich uchwał i wszystkich zarządzeń organów gminy nadzorowi przy umożliwieniu jednostkom samorządu terytorialnego zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Jednocześnie uchwała jest nie jedyną, lecz główną formą uzewnętrzniania woli rady. W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska, itp. (Cz. Martysz, A. Wierzbica w: red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Wolters Kluwer 2016, s. 352, uw. 1). Apel bądź deklaracja czy też wniosek nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów – w przeciwieństwie jednak do działań władczych, które muszą być zawsze oparte na normach prawa materialnego.

Przedmiotowa uchwała w § 1 ust. 1 zawiera stanowisko Rady Miejskiej w Golinie dotyczące sprzeciwu wobec "drastycznej" podwyżki taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Golina. W § 1 ust. 2 tej uchwały powyższy organ zobowiązał "Zakład Usług Wodnych Sp. z o.o. w Koninie do powiadomienia mieszkańców Gminy Golina o przyczynach wzrostu stawek opłaty dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w terminie do 31 października 2023 r.". Należy zauważyć, że chociaż wykonanie uchwały w całości powierzono Burmistrzowi Gminy (§ 2 uchwały), to dyspozycja § 1 ust. 2 skierowana jest także do innego podmiotu. Skoro powyższy zapis przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Golinie ingeruje w strefę praw i obowiązków samodzielnej osoby prawnej, to musi być on oparty na normach prawa materialnego, koniecznych dla działań w sferze prawotwórczych uprawnień samorządu terytorialnego.

Jak już wskazywano 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. Samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych (por. wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., K. 37/06, OTK-A 2009 r., Nr 4, poz. 47). Zdaniem organu nadzoru przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samoistnej podstawy przyjęcia przez radę gminy regulacji zawartej w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Norma wynikająca z tego przepisu jest bowiem ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

(indywidualnego). Zatem przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania jedynie działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/02; wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2008 r., IV SA/Wr 656/07; CBOSA).

W orzecznictwie wskazuje się nadto, że jeżeli organ gminy, jakim jest rada wypowiada się w formie uchwały, to uchwała taka musi być podjęta w ramach kompetencji przyznanej organowi na podstawie obowiązujących przepisów prawa (wyrok WSA w Gdańsku z 8 września 2016 r., III SA/Gd 732/16, CBOSA).

W konsekwencji uznać należy, że obowiązek nałożony treścią § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, jako decyzja władcza, został wydany bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Wskazany przez Radę Miejską w Golinie art. 18 ust. 1 u.s.g. nie stanowi podstawy do swobodnego tworzenia obowiązków przez samorząd gminny (por. wyrok NSA z 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

#### **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 Miejska w Golinie  
Burmistrz Goliny

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117