



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 15 września 2022 r.

PN.III.4131.1.127.2022.ŻW

**Pan
Jarosław Kazimierz Marchewka
Przewodniczący Rady Gminy
Rudniki
ul. Wojska Polskiego 12
46-325 Rudniki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XLII/345/2022 Rady Gminy Rudniki z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Rudniki, a Gminą Gorzów Śląski w przedmiocie powierzenia Gminie Gorzów Śląski realizacji zadania publicznego - zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, w części obejmującej § 2 oraz załącznik do niniejszej uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Rudniki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) podjęła uchwałę Nr XLII/345/2022 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Rudniki, a Gminą Gorzów Śląski w przedmiocie powierzenia Gminie Gorzów Śląski realizacji zadania publicznego - zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego

transportu i opieki w czasie przewozu. Projekt Porozumienia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w dniu 18 sierpnia 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Rudniki Nr XLII/345/2022 w części wskazanej w sentencji istotnie narusza prawo.

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podejmowanie uchwał w sprawie współdziałania z innymi gminami oraz wydzielenie na ten cel odpowiedniego majątku należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Zasady i formy prawne tego współdziałania określono bliżej w rozdziałach 7 i 9 ustawy o samorządzie gminnym. Współdziałanie może przybrać formę organizacyjną związku międzygminnego (art. 64 i in. ustawy), porozumienia międzygminnego (art. 74 ustawy) lub stowarzyszenia gmin (art. 84 ustawy). W danym przypadku współdziałanie zostało podjęte w formie porozumienia międzygminnego. Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. W odróżnieniu od związku międzygminnego zadania te wykonuje nie inny, działający w miejsce gmin podmiot, lecz jedna z gmin na rzecz drugiej lub na rzecz kilku gmin. Istotą porozumienia międzygminnego jest powierzenie przez jedną z gmin, a przejęcie przez drugą gminę obowiązku wykonywania zadań publicznych. Jak stwierdzają komentatorzy przepisu art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, warunkiem formalnym przystąpienia gminy do realizacji porozumienia międzygminnego jest wyrażenie takiej woli przez radę gminy w drodze uchwały (*vide: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Samorząd gminy, Komentarz ABC, 2010, wyd. III*).

W kwestionowanym akcie Rada Gminy Rudniki postanowiła w § 2, że projekt Porozumienia stanowi załącznik do niniejszej uchwały. W ocenie organu nadzoru zapis ten w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt. 12 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania. Na podstawie wskazanych przepisów rada gminy posiada kompetencje do wyrażenia jedynie woli na zawarcie konkretnego porozumienia. Projekt Porozumienia, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały, jak i § 2 przedmiotowej uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

Zgodnie z poglądem prezentowanym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wyrażenie woli o powierzeniu zadań innej gminie w drodze porozumienia międzygminnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy, natomiast samo złożenie oświadczenia woli o zawarciu porozumienia należy do kompetencji organu uprawnionego do reprezentacji gminy na zewnątrz, czyli na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do wójta (*sygn. akt II SA/Bk 715/10, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., LEX 752402*). Uchwała rady gminy o wyrażeniu woli współdziałania z innymi gminami zawierająca projekt porozumienia w ocenie organu nadzoru została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy określających kompetencje organu stanowiącego.

Kompetencji rady gminy do stanowienia przepisów gminnych nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (*vide: wyrok NSA z 10 października 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 749/00*). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Należy zatem stwierdzić, że treść § 2 uchwały Rady Gminy Rudniki nr XLII/345/2022 i załącznik do niniejszej uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia

Z up. Wojewody Opolskiego

Katarzyna Piasecka
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.