



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 20 lipca 2022 r.

PN.III.4131.1.113.2022

**Pan
Kazimierz Naumczyk
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Głubczycach
ul. Niepodległości 14
48-100 Głubczyce**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXIX/385/22 Rady Miejskiej w Głubczycach z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia powierzającego Gminie Głubczyce przez Gminę Cisek zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej w części obejmującej § 2 oraz załącznik do niniejszej uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Głubczycach, powołując się art. 10 ust 1, art. 18 ust. 2 pkt 12, art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr XXXIX/385/22 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia powierzającego Gminie Głubczyce przez Gminę Cisek zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej. Projekt Porozumienia stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w formie elektronicznej w dniu 21 czerwca 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Głubczycach Nr XXXIX/385/22 w części wskazanej w sentencji istotnie narusza prawo.

Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 10 ust. 1 upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy, 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 (A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Samorząd gminy, Komentarz ABC, 2010, wyd. III).

W kwestionowanym akcie Rada Miejska w Głubczycach postanowiła w § 2, że szczegółowe zasady realizacji zadania, o którym mowa w § 1, określa Porozumienie, którego projekt stanowi załącznik do niniejszej uchwały. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy uchwały w sposób istotny naruszają art. 18 ust. 2 pkt. 12 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie wskazanych przepisów rada miejska posiada kompetencje do wyrażenia jedynie woli zawarcia 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 (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., 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 zapisy § 2 uchwały Rady Miejskiej w Głubczycach o nr XXXIX/385/22 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 2019 r. poz. 2325) 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

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Kierownik Oddziału, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.