URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 24. 08. 2021
L.dz. 8089 Zał. .....
Podpis .....

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-08-19

P.II. 4131.2.193.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIX/299/21 Rady Gminy w Żyrakowie z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie i przystąpienie Gminy Żyraków do Ropczycko–Dębickiego Klastra Energii.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2021 r. Rada Gminy w Żyrakowie podjęła uchwałę Nr XXIX/299/21 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie i przystąpienie Gminy Żyraków do Ropczycko – Dębickiego Klastra Energii.

Na wstępie zaznaczyć należy, że art. 18 ustawy o samorządzie gminnym który określa właściwość przedmiotową rady gminy może być podstawą prawną przepisów gminnych tylko wówczas, gdy upoważnia radę do podejmowania uchwał w konkretnej sprawie (zob. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1992 r. sygn. akt I S.A. 1393/91). Z kolei ust. 1 tegoż przepisu określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej i nie może stanowić podstawy do działań niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. II S.A./Wr 2250/01, OSS 2002, nr 2, poz. 46). Wprowadza on więc jedynie zasadę domniemania kompetencji rady gminy. Oznacza to, że w sytuacji gdy przepis prawa przyznaje określone kompetencje organom gminy, to w myśl domniemania wynikającego z tego przepisu przysługuje

ona radzie gminy. Z kolei powołany w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy stanowi, że 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 ma zostać podjęte nie w formie porozumienia międzygminnego, mającego charakter publicznoprawny, lecz na podstawie porozumienia cywilno - prawnego. Taką bowiem formę współdziałania określa art. 2 pkt 15a z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r., poz. 610). Oznacza to, że do zawarcia takiego porozumienia nie jest wymagana uchwała rady.

Upoważnienia do takiego działania rady brak zarówno w poszczególnych ustawach samorządowych, jak i w przepisach szczególnych.

Przypomnieć należy, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, co jednocześnie oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

Ponadto zauważyć należy, że w ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 30 u.s.g., że wójt(burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust.1), a do jego zadań należy w szczególności m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3) oraz sprecyzował w art. 31 u.s.g., że wójt kieruje bieżącymi sprawami

gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Po myśli zaś art. 46 ust. 1 u.s.g. oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji, w który nie może wkraczać organ stanowiący. Natomiast rada gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanym przez ustawę. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004r., II SA 3144/03; WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2008r., II SA/Op 184/08). Rada gminy nie jest więc uprawniona do upoważnienia wójta do zawarcia porozumienia czy umowy, gdyż takie upoważnienie wynika wprost z ustawy.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, nie ulega wątpliwości, że Rada Gminy w Żyrakowie podejmując kwestionowaną uchwałę naruszyła kompetencje ustawowe. W tym zakresie bowiem, nie występuje należyte upoważnienie ustawowe do działania dla organu stanowiącego gminy, jakim jest rada gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, iż podjęcie kwestionowanej uchwały nie znajduje podstaw w obowiązującym porządku prawnym, należy stwierdzić, że Rada Gminy w Żyrakowie, podejmując uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie i przystąpienie Gminy Żyraków do Ropczycko – Dębickiego Klastra Energii, dokonała powyższej czynności bez umocowania ustawowego, niezbędnego przy legalnym działaniu organu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Żyraków.
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie.