

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.146.2024

z dnia 27 listopada 2024 r.

Rada Gminy Skąpe

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/61/2024 Rady Gminy Skąpe z dnia 28 października 2024 r. braku sprzeciwu do uchwały nr II/11/2024 Zgromadzenia Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie projektu zmiany statutu Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2024 r. Rada Gminy Skąpe podjęła uchwałę dotyczącą braku sprzeciwu do uchwały nr II/11/2024 Zgromadzenia Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie projektu zmiany statutu Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm), art. 72a ust. 2 w zw. z art. 67 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 67a ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 72a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107), zwanej dalej "u.s.p."

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy postanowiła w § 1 ust. 1, że „nie wnosi sprzeciwu do uchwały nr II/11/2024 Zgromadzenia Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie projektu zmiany statutu Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego”. Natomiast w § 1 ust. 2 postanowiła, że „W uchwale Nr LVI/485/2023 Rady Gminy

Skąpe z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia statutu związku powiatowo-gminnego pod nazwą Świebodziński Związek Powiatowo-Gminny § 8 otrzymuje brzmienie: (...)”. W § 2 wykonanie uchwały powierzyła Wójtowi Gminy Skąpe oraz w § 3 postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została wydana mimo braku wymaganej delegacji ustawowej. Ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalności oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, wskazujący, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Stosownie do treści art. 72a ust. 2 u.s.p. do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów. Wobec tego na mocy art. 67a ust. 3 u.s.p. rada gminy może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku.

Z przytoczonej regulacji wynika, że w procedurze związanej ze zmianą statutu związku powiatowo-gminnego, radzie gminy przyznano kompetencję jedynie do złożenia sprzeciwu wobec uchwały zgromadzenia związku powiatowo-gminnego w tym przedmiocie. Z treści uchwały nr VII/61/2024 nie wynika, by gmina chciała złożyć sprzeciw wobec uchwały Zgromadzenia Związku. Podjęła natomiast uchwałę w sprawie „braku sprzeciwu”, chociaż przepisy ustawy o samorządzie gminnym, a także żadne inne przepisy prawa, w tym ustawy o samorządzie powiatowym, nie przewidują upoważnienia do stanowienia takiego rodzaju aktu (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 czerwca 2018 r. II SA/Op 93/18).

Samodzielną podstawą prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały nie może być wskazany w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zwanej dalej "u.s.g.", zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wymagany jest bowiem zawsze inny przepis wskazujący wprost kompetencję rady do podjęcia danego typu uchwały.

Przedmiotowa uchwała dotknięta jest również innymi istotnymi wadami. Mianowicie stanowi ona o niewnoszeniu sprzeciwu do "projektu zmiany statutu Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego". Tymczasem art. 67a ust. 3 u.s.p. przyznaje Radzie kompetencję do wniesienia sprzeciwu w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku, a więc uchwały, którą Zgromadzenie Związku

podejmuje po uzgodnieniu projektu z Wojewodą. Do dnia podjęcia przez Radę Gminy Skąpe przedmiotowej uchwały Zgromadzenie Świebodzińskiego Związku Powiatowo-Gminnego nie podjęło uchwały w sprawie zmiany statutu związku. Również z tego powodu należy uznać, że uchwała Rady Gminy Skąpe została podjęta bez podstawy prawnej, bowiem uprawnienie wynikające z art. 67a ust. 3 u.s.p. do podjęcia uchwały w sprawie sprzeciwu pojawia się dopiero w momencie doręczenia gminie uchwały zmieniającej statut.

Ponadto istotnym naruszeniem art. 67a ust. 1 u.s.p. jest dokonanie przez Radę w § 1 ust. 2 zmiany uchwały Nr LVI/485/2023 Rady Gminy Skąpe z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia statutu związku powiatowo-gminnego pod nazwą Świebodziński Związek Powiatowo-Gminny w zakresie § 8. Zgodnie z art. 67a ust. 1 u.s.p. "Zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały. Przepisy art. 67 ust. 1a i 1b stosuje się odpowiednio". Z powyższego przepisu wynika, że jedynym organem właściwym do zmiany statutu związku jest Zgromadzenie Związku. Po pierwsze do dnia podjęcia uchwały przez Radę Gminy Zgromadzenie Związku nie podjęło uchwały w sprawie zmiany statutu, a więc wprowadzona uchwałą Rady Gminy Skąpe zmiana statutu nie obowiązuje żadnego z członków Związku. Po drugie Rada, na mocy art. 67a ust. 3 u.s.p. nie ma uprawnienia do zmiany pierwotnej uchwały Nr LVI/485/2023 Rady Gminy Skąpe z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia statutu związku powiatowo-gminnego pod nazwą Świebodziński Związek Powiatowo-Gminny, tamta uchwała podjęta została bowiem na innej podstawie prawnej (art. 67 ust. 1 u.s.p.), jest aktem jednorazowym.

Reasumując, Rada Gminy, podejmując uchwałę, nie działała w zgodzie z przepisami prawa. Żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie dawał Radzie podstaw do podjęcia kwestionowanej uchwały. Jak podniesiono wyżej fundamentalną zasadą prawa publicznego jest zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wymaga, by każde działanie organu administracji miało niebudzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach obowiązującego prawa. Taka podstawa prawna nie istnieje. Brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały świadczy o istotnym naruszeniu prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli