



A. 82. Urząd Miejski w Ząbkowicach Śl.  
30.07.2014. Biuro Obsługi Interesanta  
WPLYNEŁO DNIA

29. 07. 2014

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.159.10.2014.MW

Nr. 159/2014  
15923  
Ilość załączników: 0  
podpis: Makusze

+ Ksenia  
2014  
205 + P + 56  
2007204  
Wrocław, dnia 21 lipca 2014 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 26 czerwca 2014 r. nr **LVII/33/2014** w sprawie powierzenia przez Gminę Ząbkowice Śląskie do realizacji Powiatowi Ząbkowickiemu zadania własnego z zakresu oświaty, polegającego na założeniu i prowadzeniu publicznego przedszkola specjalnego.

### Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich w dniu 26 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę nr **LVII/33/2014** w sprawie powierzenia przez Gminę Ząbkowice Śląskie do realizacji Powiatowi Ząbkowickiemu zadania własnego z zakresu oświaty, polegającego na założeniu i prowadzeniu publicznego przedszkola specjalnego, zwaną dalej „uchwałą”.

Pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej z dnia 3 lipca 2014 r. (znak: OR.0711.28.2014.MG) wskazany wyżej akt został przesłany Wojewodzie Dolnośląskiemu – organowi nadzoru, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem. Uchwała wpłynęła do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu 7 lipca 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą, przewidującym możliwość wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, a także na podstawie art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.), zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym.

Mocą § 3 analizowanej uchwały Rada Miejska upoważniła Burmistrza Ząbkowic Śląskich do zawarcia porozumienia, dotyczącego powierzenia Powiatowi Ząbkowickiemu zadania własnego Gminy Ząbkowice Śląskie z zakresu edukacji publicznej, polegające na założeniu i prowadzeniu publicznego przedszkola specjalnego.

Gminie, jako podmiotowi posiadającemu osobowość prawną w oparciu o art. 165 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 ustawy, przysługuje pełna zdolność prawna oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań, mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, gmina działa przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy wyznaczają zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania organów gminy. I tak, w oparciu o art. 26 ust. 1 ustawy, wójt jest organem wykonawczym gminy, a do jego zadań należy między innymi wykonywanie uchwał rady gminy oraz innych zadań gminy, określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ust. 1 ustawy). Wójt kieruje także bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). Kwestia reprezentacji gminy na zewnątrz ma istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawne.

Niewątpliwie jedynym organem gminy, uprawnionym do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej jest wójt. Przysługują mu więc kompetencje do składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej. Zgodnie z takim podziałem kompetencji uregulowana została przykładowo kwestia reprezentacji gminy jako członka związku międzygminnego w zgromadzeniu związku w art. 70 ust. 1 ustawy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę także w stosunkach cywilnoprawnych, na przykład w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel. Wójt jest uprawniony z mocy ustawy do składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego czy zawierania umowy spółki. Powyższe regulacje są zgodne z przyjętą przez ustawodawcę w art. 38 Kodeksu cywilnego zasadą, zgodnie z którą osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Sposób reprezentacji gminy, jako osoby prawnej, ustalają przedstawione wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym i to jej regulacje mają decydujące znaczenie. Statut gminy, wydany w oparciu o te ustawy, musi być bowiem zgodny z przepisami wyższego rzędu i jako taki nie może wprowadzać sprzecznych z nią rozwiązań. Wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia nie może dotyczyć tych kwestii, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu, tak więc radzie gminy przysługuje kompetencja do wprowadzenia wyłącznie takich przepisów, które nie wynikają wprost z ustawy. W przeciwnym razie oznaczałoby to bowiem podważanie mocy regulacji zamieszczonej w akcie wyższego rzędu (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 września 2003 r., sygn. II SA/Wr 1174/03).

Dodatkowo należy wskazać, że upoważnienie do działania musi wynikać z pierwotnej kompetencji upoważniającego, w analizowanym przypadku oznacza to, że Rada Miejska mogłaby upoważnić Burmistrza Gminy do działania wówczas, gdyby sama dysponowała określonym uprawnieniem. Tymczasem, jak już wykazano, reprezentacja gminy na zewnątrz należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), Rada Miejska nie jest zatem organem uprawnionym do zawierania porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Kontrolowana uchwała zawiera stanowisko organu stanowiącego i kontrolnego Gminy odnośnie zmian w zakresie zadań tej jednostki samorządu terytorialnego.

Ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady legalizmu wynika zobowiązanie organu władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego - do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
  
Tomasz Smolarz