



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.1.2023

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

Rada Gminy Ciechanów

/ePUAP/

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XLVIII/303/22 Rady Gminy Ciechanów z dnia 15 grudnia 2022 r. *uchwała intencyjna w sprawie współdziałania gmin w ramach wykonywania zadań publicznych.*

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę Nr XLVIII/303/22 *uchwała intencyjna w sprawie współdziałania gmin w ramach wykonywania zadań publicznych.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 21 grudnia 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 10 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r., poz 559 z późn. zm.).

Pismem z dnia 12 stycznia 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVIII/303/22.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 10 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 12 *u.s.g.* oraz art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: *Konstytucja RP.*

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy postanowiła bowiem:

„Upoważnia się Wójta do:

- 1) wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności między gminami sąsiednimi wobec Gminy Ciechanów,
- 2) udzieleniu pomocy, w tym pomocy rzeczowej, jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminom sąsiednim wobec Gminy Ciechanów przy wykonywaniu zadań publicznych budowy sieci wodnej, kanalizacyjnej i budowie dróg publicznych na nieruchomościach znajdujących się w granicach Gminy Ciechanów i gminy sąsiedniej lub w pobliżu granicy tych jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) udzielania pomocy, w tym pomocy rzeczowej, jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminom sąsiednim wobec Gminy Ciechanów przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych,
- 4) prowadzenia rozmów negocjacyjnych w zakresie ustalenia warunków udzielanej pomocy, w tym pomocy rzeczowej, jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminom sąsiednim wobec Gminy Ciechanów”.

Z kolei w § 2 wskazano, że „Rada Gminy Ciechanów potwierdza dotychczasowe wykonywanie zadań publicznych przez Wójta w bieżącej kadencji Rady Gminy Ciechanów w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności między gminami sąsiednimi wobec Gminy Ciechanów, obejmującego udzielenie pomocy, w tym pomocy rzeczowej”.

Zgodnie z art. 10 u.s.g.:

1. *Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.*
2. *Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.*
3. *Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.*

Jednocześnie podkreślić należy, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 12 *u.s.g.* stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku.

Z zestawienia art. 10 z art. 18 ust. 2 pkt 12 *u.s.g.* jednoznacznie wynika, że to wyłącznie rada gminy jest uprawniona do decydowania w przedmiocie współdziałania z innymi gminami, czy też udzielania im pomocy, w tym pomocy finansowej. Żaden przepis *u.s.g.* nie upoważnia rady gminy do przeniesienia ww. kompetencji na inny podmiot (w tym na organ wykonawczy).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Zatem, organ uchwałodawczy nie może podjąć aktu normatywnego bez upoważnienia ustawowego. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym Sąd wskazał: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. 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”.

Analiza uchwały Rady Gminy Ciechanów Nr XLVIII/303/22 prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Ciechanów, wbrew art. 18 ust. 2 pkt 12 *u.s.g.* oraz art. 7 Konstytucji RP, w § 1 uchwały przeniosła na organ wykonawczy część uprawnień należących do organu stanowiącego, poprzez upoważnienie go do udzielania pomocy, w tym pomocy rzeczowej, bliżej nieokreślonym jednostkom samorządu terytorialnego, w niesprecyzowanej wysokości i terminie, co, zdaniem organu nadzoru, stanowiło wykroczenie poza przepis delegacyjny. Takie zapisy w uchwale mogą powodować daleko posuniętą swobodę organu wykonawczego w zakresie form i rozmiarów udzielanej pomocy. Wojewoda Mazowiecki stoi na stanowisku, że w świetle zacytowanych wyżej przepisów, Rada Gminy nie została upoważniona do przekazania (scedowania) organowi wykonawczemu przypisanych jej ustawowo kompetencji. Z kolei w § 2 Rada Gminy Ciechanów, działając bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego, dokonała potwierdzenia dotychczasowego wykonywania zadań publicznych przez Wójta w bieżącej kadencji Rady Gminy Ciechanów w drodze współdziałania między

jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności między gminami sąsiednimi wobec Gminy Ciechanów, obejmującego udzielenie pomocy, w tym pomocy rzeczowej, co stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Ciechanów Nr XLVIII/303/22, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/