

Dokument elektroniczny**URZĄD MIEJSKI w KŁOBUCKU**
Kancelaria Ogólna**Miejsce i data sporządzenia dokumentu**

Katowice 2023-02-23

Dane nadawcyŚląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
Jagiellońska 25
Województwo: Śląskie
NIP: 9541727830

Wpłynęło 23. 02. 2023

L.dz. *Peyp 351*
Ilość załączników
Przekazano do załatwienia
Podpis *Km/Cuops***Dane adresata**Urząd Miejski w Kłobucku
11 Listopada 6
Województwo: Śląskie
NIP: 5741000792**INFORMACJA****Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW**

NP11.4131.1.123.2023

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NP11.4131.1.123.2023 Wojewody Śląskiego z .zipx
2. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NP11.4131.1.123.2023 Wojewody Śląskiego z .pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2023-02-23T11:09:09.052Z**Podpis elektroniczny**



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.123.2023

Katowice, dnia 23 lutego 2023 r.

Rada Miejska w Kłobucku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 491/LV/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kłobuck do realizacji projektu „Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – Gmina Kłobuck” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Społeczny), w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 31 ustawy, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 491/LV/2023 w sprawie przystąpienia Gminy Kłobuck do realizacji projektu „Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – Gmina Kłobuck” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Społeczny), dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 6-6a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały postanowiono, że: Gmina Kłobuck przystępuje do realizacji projektu „Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – Gmina Kłobuck” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Społeczny) dla osi priorytetowej IX. Włączenie społeczne, działania 9.2. Dostępne i efektywne usługi społeczne i zdrowotne, poddziałania 9.2.10. Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – tryb nadzwyczajny.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały, dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Kłobuck, *celem głównym projektu jest poprawa funkcjonowania rodzin dotkniętych skutkami kryzysu migracyjnego związanego z wojną na terytorium Ukrainy, przebywających na terenie Gminy Kłobuck, poprzez realizację usług z zakresu wsparcia rodziny wynikających z indywidualnych potrzeb z uwzględnieniem specyfiki grupy docelowej w okresie do czerwca 2023 r.*

W opinii organu nadzoru Rada nie posiadała kompetencji do podjęcia uchwały w przedmiocie przystąpienia do realizacji ww. projektu, a działając w ten sposób wykroczyła poza swój zakres kompetencji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada wywiodła uprawnienie do podjęcia uchwały m.in. z art. 18 ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten wprowadza domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy - a zatem z wyłączeniem spraw, o których wyraźnie mowa w art. 30 ust. 2, art. 31 i art. 39 ustawy, określających zadania organu wykonawczego. Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. w Katowicach w wyroku z dnia 25 października 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 1628/99, CBOSA: *Ustanowione w art. 18 ust. 1 (...) domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy) lub kontrolą (art. 18 ust. 1 ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze*. Dokonując oceny legalności danej uchwały należy zatem każdorazowo ustalić, czy określona sprawa, na zasadzie szczególności, mieści się w zakresie kompetencji organu wykonawczego i tym samym nie podlega regule domniemania kompetencji rady gminy z art. 18 ust. 1 ustawy.

Natomiast na podstawie art. 31 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) został umocowany jako organ, który kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Ponadto, na mocy art. 46 ust. 1 ustawy: *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*. To zatem organ wykonawczy gminy jest uprawniony do składania wobec podmiotów zewnętrznych oświadczeń (również oświadczeń woli) i co do zasady nie potrzebuje do tego upoważnienia rady gminy. Również gospodarowanie mieniem komunalnym gminy zostało z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy powierzone wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 254/19, CBOSA: *Do organu wykonawczego gminy należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący gminy decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw*. Dlatego rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące.

Mając na uwadze powyższe, należy konsekwentnie przyjąć, że wszędzie tam, gdzie z woli ustawodawcy do dokonania określonej czynności potrzebna jest uprzednia zgoda organu stanowiącego, musi istnieć odpowiedni przepis szczególny – por. np. art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy, który wprowadza wyjątek od ogólnej zasady gospodarowania mieniem komunalnym przez wójta w odniesieniu do spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu. W przeciwnym wypadku organ stanowiący Gminy działa bez podstawy prawnej, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP.

Jak ustalił organ nadzoru, nabór, o którym mowa w § 1 uchwały, realizowany w ramach poddziałania 9.2.10 (Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy - tryb nadzwyczajny), został otwarty w dniu 15 września 2022 r. i ma charakter wnioskowy. Gmina z terenu województwa śląskiego, która spełnia warunki określone w Regulaminie naboru (dostępnym pod adresem internetowym: <https://rpo.slaskie.pl/lisi/nabor/563>), składa wnioski w postaci elektronicznej, który jest następnie weryfikowany pod względem formalnym oraz merytorycznym. Procedura kończy się podpisaniem umowy o dofinansowanie, zawieranej również w formie elektronicznej.

Co istotne, żadne z postanowień ww. regulaminu nie wprowadza obowiązku przedłożenia przez wnioskodawcę, czyli daną jednostkę samorządu terytorialnego, uchwały jej organu stanowiącego, która rozstrzygałaby w przedmiocie przystąpienia do realizacji projektu. Taki sposób ukształtowania procedury przyznawania dofinansowania należy uznać za prawidłowy, bowiem przepisy prawa wewnętrznego nie mogą nakładać na organ stanowiący obowiązku podjęcia określonej uchwały – kompetencja taka mogłaby wynikać jedynie z odpowiedniego przepisu aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym, w szczególności przepisu rangi ustawowej. Jednakże mając powyższe na uwadze trzeba tym bardziej stwierdzić, że czynności dokonywane w związku z przystąpieniem do realizacji projektu mieszczą się w zakresie działania organu wykonawczego, jako uprawnionego do kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentowania na zewnątrz.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została zatem podjęta z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w szczególności art. 7 Konstytucji RP. Do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Za pozbawione podstawy prawnej należy uznać działanie Rady, która uchwałą rozstrzyga o przystąpieniu do realizacji danego projektu, podczas gdy uprawnienia decyzyjne i wykonawcze w tym przedmiocie mieszczą się w kompetencjach Burmistrza.

Reasumując, Rada nieprawidłowo uznała, iż skoro określone zadania mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy z art. 7 ust. 1 pkt 6-6a ustawy, to rozstrzyganie w tych sprawach, z uwagi na domniemanie kompetencji rady, należy do organu stanowiącego. Tymczasem Rada powinna była wziąć pod uwagę, że samo określenie zadań nie przesądza automatycznie o kompetencji danego organu do regulowania tej materii.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 491/LV/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kłobuck do realizacji projektu „Usługi społeczne na rzecz ograniczenia skutków kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy – Gmina Kłobuck” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Społeczny) - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego