

**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

NK-N.4131.192.3.2015.AZ5

Wrocław, dnia 27 października 2015 r.



LR	KA	DT	ZZK	FK	GN
PCPR	STAROSTWO POWIATOWE WE WROCŁAWIU				AS
PRK	30 -10- 2015				IN
WO					ZP
L.dz. 33471		Zat.		KM	
FPR	BHP	EKS	BS	ORP	CS

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445)

stwierdzam nieważność

§ 7 uchwały Nr VII/44/15 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 21 września 2015 r. w sprawie współdziałania Powiatu Wrocławskiego z Gminą Czernica, Gminą Długoleka, Gminą Jordanów Śląski, Gminą Kąty Wrocławskie, Gminą Kobierzyc, Gminą Mietków, Gminą Siechnice oraz Gminą Żórawina, w celu przygotowania i wspólnej realizacji zadania pn.: „Zwiększenie dostępności i jakości elektronicznych usług oraz tworzenie i wykorzystanie otwartych zasobów publicznych dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych Powiatu Wrocławskiego oraz 8 gmin: Czernicy, Długoleki, Jordanowa Śląskiego, Kątów Wrocławskich, Kobierzyc, Mietkowa, Siechnic i Żórawiny.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 21 września 2015 r., działając na podstawie art. 12 pkt 8 lit. h ustawy o samorządzie powiatowym, Rada Powiatu Wrocławskiego podjęła uchwałę Nr VII/44/15 w sprawie współdziałania Powiatu Wrocławskiego z Gminą Czernica, Gminą Długoleka, Gminą Jordanów Śląski, Gminą Kąty Wrocławskie, Gminą Kobierzyc, Gminą Mietków, Gminą Siechnice oraz Gminą Żórawina, w celu przygotowania i wspólnej realizacji zadania pn.: „Zwiększenie dostępności i jakości elektronicznych usług oraz tworzenie i wykorzystanie otwartych zasobów publicznych dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych Powiatu Wrocławskiego oraz 8 gmin: Czernicy, Długoleki, Jordanowa Śląskiego, Kątów Wrocławskich, Kobierzyc, Mietkowa, Siechnic i Żórawiny.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 7 z istotnym naruszeniem art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 34 ust. 1 i art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Na mocy § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono o przystąpieniu Powiatu Wrocławskiego do współdziałania z Gminą Czernica, Gminą Długoleka, Gminą Jordanów Śląski, Gminą Kąty Wrocławskie, Gminą Kobierzyc, Gminą Mietków, Gminą Siechnice oraz Gminą Żórawina, w sprawie realizacji działań, których celem jest wspólne przygotowanie i wspólne wykonanie zadania pn.: „Zwiększenie dostępności i jakości elektronicznych usług oraz tworzenie i wykorzystanie otwartych zasobów publicznych dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych Powiatu Wrocławskiego oraz 8 gmin: Czernicy, Długoleki, Jordanowa Śląskiego, Kątów Wrocławskich, Kobierzyc, Mietkowa, Siechnic i Żórawiny". W § 6 uchwały zapisano, że zasady i tryb współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w § 1 oraz sposób finansowania zadania określi zawarte

między nimi porozumienie. Natomiast w kwestionowanym § 7 znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Upoważnia się Zarząd Powiatu Wrocławskiego do zawarcia i realizacji porozumienia, o którym mowa w § 6.”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 12 pkt 8 lit. h ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku.

Wskazany wyżej przepis ustawy o samorządzie powiatowym nie daje Radzie Powiatu kompetencji do upoważnienia Zarządu Powiatu do zawarcia i realizacji porozumienia, jak to uczyniono w postanowieniu § 7 przedmiotowej uchwały. O ile bowiem Radzie Powiatu przysługuje kompetencja do podejmowania uchwał w sprawie współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku, o tyle nie przysługuje jej kompetencja do upoważnienia Zarządu do zawarcia i realizacji łączącego te jednostki samorządu terytorialnego porozumienia.

Zarząd wykonując uchwałę Rady zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, na mocy tego przepisu, a nie na mocy uchwały Rady, będzie zobligowany wykonać uchwałę, w czym mieści się obowiązek realizowania zawartego porozumienia.

Jeśli zaś chodzi o zawarcie porozumienia, to podkreślić należy, że sposób reprezentacji powiatu określa art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowiąc, iż to starosta kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W ocenie organu nadzoru przepis powyższy powierza reprezentację powiatu wprost staroście. Skoro zatem rada powiatu nie ma uprawnień do reprezentowania powiatu na zewnątrz, to nie może ona przenieść takich uprawnień na wyznaczoną przez siebie osobę (osoby). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 września 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 560/13) stwierdził, że: „Skoro nie określono w przepisie art. 31 u.s.g. granic reprezentacji gminy przez jej organ wykonawczy – stąd wnosić należy, że obejmuje ona nie tylko sferę publiczną, lecz i cywilnoprawną, w tym czynności dokonywane przez wójta w postępowaniu sądowym oraz pozasądowe czynności prawne. Obejmuje więc także działania prawne związane ze składaniem oświadczeń woli.”. Wyrok ten znajduje odniesienie do kwestii reprezentacji powiatu przez starostę. Upoważniając zatem Zarząd Powiatu do zawarcia porozumienia, Rada Powiatu przekroczyła swoje kompetencje, naruszając jednocześnie art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Należy w tym miejscu jeszcze dodać, że zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady wyrażonej w art. 34 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą starosta reprezentuje powiat na zewnątrz. Zawarcie zatem porozumienia jeśli dotyczyć ono będzie spraw majątkowych Powiatu należeć będzie do Zarządu Powiatu. Podkreślić przy tym należy, że również w tym przypadku kompetencja ta będzie wynikała z ustawy, a nie z mocy postanowień uchwały Rady Powiatu.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle 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 Powiatu Wrocławskiego, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę

zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, 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 równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolarz