



WOJEWODA PODKARPACKI
ul.Grunwaldzka 15,35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-10-25

P-II.4131.2.226.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.76 ust.1 i 2 oraz art.77 i art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020r. poz.920)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Powiatu Mieleckiego Nr XXXIV//304/2021 z dnia 27 września 2021r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie i przystąpienie Powiatu Mieleckiego do Mieleckiego Klastra Energii.

UZASADNIENIE

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Mieleckiego wyraziła zgodę na utworzenie i przystąpienie Powiatu Mieleckiego do Mieleckiego Klastra Energii.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepis art.12 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020r, poz. 920) w związku z art. 2 pkt 15a oraz art. 38 ustawy z dnia 20 lutego 2015r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021r., poz. 610).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż powołany w podstawie prawnej art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że do rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej.

Stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oznacza generalnie władcze określanie przez radę powiatu celów i zadań zarządu, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. Może ono przybierać formy aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego albo udzielania zarządowi zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach. Stanowienie przez radę powiatu o kierunkach działania zarządu powiatu, o których mowa w art. 12 pkt 4 ustawy

o samorządzie powiatowym, nie może jednakże wkraczać w zakres kompetencji przysługujących zarządowi jako organowi wykonawczemu z mocy ustawy.

Z analizy przedmiotowej uchwały dokonanej przez organ nadzoru wynika, że uchwała nie określa kierunków działania dla zarządu powiatu zgodnie z dyspozycją art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, lecz na jej podstawie rada powiatu wyraziła zgodę na utworzenie i przystąpienie z innymi gminami będącymi członkami założycielami do Mieleckiego Klastra Energii. Powyższy Klastr zaś zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 15a ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi cywilnoprawne porozumienie w zakresie wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł lub innych źródeł lub paliw w ramach sieci dystrybucyjnej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż na podstawie cyt. wyżej przepisu art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca udzielił radzie powiatu upoważnienia do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu polegającego na określaniu celów i zadań zarządu, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji, z wyłączeniem jednakże konkretnych czynności, które pozostają w kompetencji zarządu powiatu na podstawie art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym. I tak do wskazanych ustawowo zadań zarządu powiatu należy w szczególności m.in.: wykonywanie uchwał rady powiatu (ust. 2 pkt.2), gospodarowanie mieniem powiatu (pkt 3), wykonywanie budżetu powiatu (pkt 4). Po myśli zaś 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. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji, w który nie może wkraczać organ stanowiący.

Rada powiatu nie może wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego powiatu, albowiem w każdym przypadku skutkować to będzie naruszeniem prawa. Ustawodawca dokonując podziału zadań pomiędzy organami powiatu, odmiennie niż w ustawie o samorządzie gminnym, nie wprowadził zasady domniemania właściwości rady powiatu we wszystkich sprawach należących do zakresu działania powiatu, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Obowiązująca na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym zasada domniemania kompetencji na rzecz zarządu powiatu wskazuje, że rada powiatu może wywodzić swych kompetencji na podstawie wyraźnego upoważnienia normatywnego. Natomiast rada ma prawo decydować w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanych jej przez ustawę. W zakresie podziału kompetencji między organem stanowiącym

a wykonawczym powiatu wypowiadały się już wielokrotnie sądy administracyjne (m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 grudnia 2017r. sygn..akt:II SA/Łd 845/17, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 10 marca 2016r. sygn..akt:II SA/OI 62/16), zaś każde przekroczenie kompetencji danego organu należy traktować jako naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „ Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność aktów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały. Do nich należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Przypomnieć należy, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, co jednocześnie oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją. Rada powiatu jako organ stanowiący mając prawo do określania kierunków działania zarządu, przekroczyła swoje kompetencje ustawowe, albowiem nie wskazała kierunków działania dla zarządu, lecz

wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia z innymi gminami w przedmiocie utworzenia Klastra energii, którego treść stanowi załącznik do uchwały.

Dodatkową kwestią podlegającą ocenie organu nadzoru pozostaje kwestia umocowania dla rady powiatu do podejmowania uchwał w sprawie współdziałania powiatu z innymi powiatami i gminami oraz zawierania w tym zakresie stosownych porozumień. Należy zaznaczyć iż zasady i formy prawne tego współdziałania określono bliżej w rozdziale 7 ustawy o samorządzie powiatowym. I tak współdziałanie może przybrać formę organizacyjną związku z innymi powiatami (art. 64 i in. ustawy), związku powiatowo-gminnego (art. 72a ustawy), porozumienia administracyjnego między powiatami (art.73 ustawy), a także stowarzyszenia powiatu w tym również z gminami i województwami (art. 75 ustawy).

Odnosząc się do przedmiotowej uchwały należy wyraźnie zaznaczyć, iż dotyczy ona współdziałania powiatu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy tworzeniu Klastra energii w formie ściśle określonej w art. 2 pkt 15a ustawy o odnawialnych źródłach energii tj. w formie porozumienia cywilnoprawnego, a ten rodzaj współdziałania nie ma formy porozumienia międzygminnego (powiatowego) mającego charakter publicznoprawny. Oznacza to, że do zawarcia takiego porozumienia nie jest wymagana uchwała rady, albowiem brak jest upoważnienia do takiego działania rady zarówno w poszczególnych ustawach samorządowych, jak i w przepisach szczególnych. Do zawarcia takiego porozumienia pozostaje uprawniony organ wykonawczy powiatu.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, iż podjęcie kwestionowanej uchwały nie znajduje podstaw w obowiązującym porządku prawnym, należy stwierdzić, że Rada Powiatu Mieleckiego, podejmując uchwałę Nr XXXIV//304/2021 z dnia 27 września 2021r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie i przystąpienie Powiatu Mieleckiego do Mieleckiego Klastra Energii, dokonała powyższej czynności bez umocowania ustawowego, niezbędnego przy legalnym działaniu organu administracji publicznej, przez co naruszyła prawo.


Z tych też względów należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1.Starosta Powiatu Mieleckiego
- 2.Przewodniczący Rady Powiatu Mieleckiego

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru