



LEX-S.4131.1.2015.MR

**Rada Miasta  
Siedlce  
ul. Skwer Niepodległości 2  
08-100 Siedlce**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr III/19/2014 Rady Miasta Siedlce z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie *przystąpienia Miasta Siedlce do Klastra Spożywczego*.

### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Siedlce w dniu 19 grudnia 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie *przystąpienia Miasta Siedlce do Klastra Spożywczego*. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2014 r.

W dniu 8 stycznia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miasta o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. uchwałę.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 9 ust.1 i art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Do uchwały dołączony został załącznik w postaci projektu umowy partnerskiej w sprawie powołania Klastra Spożywczego, który to projekt określa ogólne zasady współdziałania bliżej nie określonych stron (partnerów umowy). Wskazano jedynie koordynatora Klastra, którym ma być Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Przed wszystkim należy wskazać, że pojęcie „klaster” jest pojęciem prawnym. Klaster według § 14a ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej

niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz. U. Nr 226, poz. 1651, z późn. zm.), to *przestrzenna i sektorowa koncentracja podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności z udziałem co najmniej dziesięciu przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych rozbudowaną siecią relacji o formalnym i nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią mikroprzedsiębiorcy, mali lub średni przedsiębiorcy. Podmioty wchodzące w skład klastra muszą posiadać siedzibę, a w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną - miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

Warunkiem członkostwa w klastrze jest bycie podmiotem działającym na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności a w przypadku przedmiotowego klastra na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw z branży spożywczej (§ 2 ust. 1 projektu umowy partnerskiej).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem wyżej wskazanego przepisu art. 9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Ustawa dopuszcza dwa sposoby realizacji zadań gminy:

- 1) tworzenie przez gminę własnych jednostek organizacyjnych,
- 2) powierzanie realizacji zadań gminy innym podmiotom w drodze umów. Nawiązany w ten sposób stosunek prawny między gminą a owym podmiotem będzie stosunkiem cywilnoprawnym, powstaje bowiem na podstawie umowy, a nie na skutek przekazania przez gminę swoich kompetencji owemu podmiotowi .

Ustawodawca nie narzuca ani nie preferuje żadnego z tych rozwiązań. Teoretycznie gmina może więc całość swoich zadań realizować za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych lub w całości zlecić je innym podmiotom.

W świetle powyższej regulacji przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do uchwały wyrażającej wolę przystąpienia do umowy partnerskiej, której charakter nie jest tożsamy z żadną z form wykonywania zadań przez Miasto Siedlce, dopuszczonych przepisem tegoż przepisu ustawy.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się również na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru jednoznacznie stwierdza, że przepis ten daje

podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii nie mającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Artykuł 18 ust. 1 ustawy formułuje zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Art. 18 ust. 1 ustawy ustrojowej nie może stanowić więc samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego (patrz: wyrok NSA w Warszawie, sygn. akt II OSK 269/11).

Oceniając zadania Miasta Siedlce jako jednostki samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności branży spożywczej, trzeba mieć na uwadze zadania określone w art. 7 ust. 1 ustawy. Pierwsze zdanie tego artykułu pozornie pozwalałoby uznać rozwój gospodarczy lub innowacyjność branży spożywczej za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, ale dookreślenie tych zadań w punktach od 1 do 20 wyklucza taką tezę. Produkcja artykułów spożywczych nie jest zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nie można także członkostwa w Kłastrze uznawać za realizację zadania wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej określonej w art. 8 ust 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.). Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości nie może polegać na członkostwie w organizacjach realizujących to zadanie, a na tworzeniu warunków prawnych i innych dla rozwoju przedsiębiorczości.

Regulacja przyjęta przez Radę Miasta nie ma zatem uzasadnienia prawnego, a istotne naruszenie prawa polega na dokonaniu przez Radę regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego. Taka ocena kompetencji Rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, w którym Sąd wywiódł, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej).

Dodatkowo organ nadzoru chce podnieść, że niezależnie od wykazanych wyżej naruszeń prawa uchwała wyraża zgodę na przystąpienie do podmiotu, który jeszcze nie istnieje.

W związku z powyższym Uchwała winna być wyeliminowana z obrotu prawnego jako istotnie naruszająca prawo w wyżej wskazanym zakresie.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru pragnie podkreślić, iż nie było przedmiotem jego oceny sama inicjatywa przystąpienie Miasta Siedlce do Klastra Spożywczego ale tylko zgodność z prawem przedmiotowej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Siedlce przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
Jerzy Kozłowski