



**Rada Gminy  
Raszyn  
ul. Szkolna 2A  
05-090 Raszyn**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 26 lutego 2015 r. Nr V/31/15 w sprawie zmiany Uchwały Nr II/19/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie porozumienia międzygminnego z Gminą Michałowice w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w roku 2015, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 31 i art. 46 ustawy o samorządzie gminnym.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 lutego 2015 r. uchwałą Nr V/31/15 Rada Gminy Raszyn dokonała zmiany § 2 pkt 2 oraz § 8 załącznika Nr 1 do uchwały Nr II/19/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie porozumienia międzygminnego z Gminą Michałowice w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w roku 2015. Załącznik do uchwały Nr II/19/14 stanowił w istocie projekt porozumienia międzygminnego, które miało zostać zawarte pomiędzy Gminą Raszyn a Gminą Michałowice, reprezentowanymi przez osoby upoważnione do występowania w imieniu obydwu podmiotów.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr V/31/15, Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, określający sprawy lokalnego transportu zbiorowego jako zadanie własne gminy oraz art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniający gminy do zawierania porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

Żaden z przywołanych przepisów nie upoważnia Rady Gminy Raszyn do wprowadzania zmian w treści samego porozumienia. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku. Natomiast zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, przy czym na mocy art. 46 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. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. Mimo dyskusyjnego charakteru porozumienia, któremu doktryna przyznaje charakter cywilnoprawny albo charakter umowy administracyjnej, bezspornie stanowi ono rodzaj aktu ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego, dotyczącego współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych, a w szczególności dotyczących wzajemnego przekazywania kompetencji pomiędzy organami. Jak wskazuje się w literaturze, ustawodawca nie sprecyzował trybu zawierania porozumień komunalnych. Oczywiście jest tylko, że zawarcie porozumienia jest dobrowolne, a uchwały wyrażające zgodę na zawarcie porozumienia podejmowane są przez rady zainteresowanych gmin, na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, jako warunek formalny przystąpienia do porozumienia. Porozumienia zawierają natomiast organy wykonawcze, bowiem do porozumienia komunalnego dochodzi dopiero wskutek zgodnego i niewadliwego oświadczenia woli stron.

Na mocy art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leżało przejawianie woli gminy na zewnątrz. Reprezentowanie gminy na zewnątrz stwarza uprawnienie do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych, jak i faktycznych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy.

Uchwała rady jest czynnością odrębną od oświadczenia woli reprezentanta gminy wobec osób trzecich i dopiero to oświadczenie skutkuje zobowiązaniem wobec osób trzecich bądź nabyciem przez gminę nowego uprawnienia. Uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu gminy, nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz.

W nawiązaniu do powyższego należy przyjąć, że w istocie dopiero dwuetapowy sposób działania organów gminy wyczerpuje skutecznie normatywny katalog form oddziaływania między kooperującymi podmiotami administrującymi.

Nadto nie ma żadnej podstawy prawnej, z której wynikałoby uprawnienie i obowiązek publikowania uchwały rady, akceptującej podstawowe elementy porozumienia i upoważniającej wójta gminy do końcowego wynegocjowania i podpisania porozumienia. Z art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) wynika wprost, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego, a nie uchwały akceptujące przyszłe porozumienie.

Reguły powyższe mają również zastosowanie co do oceny legalności postanowień uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 26 lutego 2015 r. Nr V/31/15.

Za istotnie naruszające prawo uznać zatem należy postanowienia § 1 uchwały, wprowadzające zmiany do treści projektu porozumienia w formie przekraczającej uprawnienie rady do wyrażenia zgody - akceptacji projektu porozumienia (aneksu do porozumienia) i § 3 uchwały, przewidujące publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Ostateczna, wiążąca treść porozumienia winna bowiem wynikać ze zgodnego i niewadliwego oświadczenia woli stron, kierowanego do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a nie uchwały rady.

Biorąc pod uwagę przytoczoną argumentację prawną organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 26 lutego 2015 r. Nr V/31/15 w sprawie zmiany Uchwały Nr II/19/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie porozumienia międzygminnego z Gminą Michałowice w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w roku 2015.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski