



Związek Gmin Zagłębia Miedziowego
w Połkovicach
W P Ł Y N Ę Ł O
21 LIP. 2015 8827/15
ilość załączników
Podpis.....

GO/AV
22.07/2015
DP

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 17 lipca 2015 r.

NK-N.4131.212.1.2015.ASZ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego Nr III/19/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie przystąpienia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego do Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu.

UZASADNIENIE

Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, zwanego dalej Związkiem, na sesji w dniu 22 czerwca 2015 r. podjęło uchwałę Nr III/19/15 w sprawie przystąpienia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego do Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 25 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 73 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 22c Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Legnickiego z 1994 r. Nr 13, poz. 108 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a także art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano § 12 pkt 19 ppkt 1 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, zgodnie z którym Zgromadzenie Związku jest upoważnione do wydawania uchwał w sprawie tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich. Odwołano się również do art. 69 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż „1. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej zgromadzeniem.

2. *W zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.*

3. *Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.”*

Celem przedmiotowej uchwały było przystąpienie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego do Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu.

Związek Gmin Zagłębia Miedziowego jest związkiem międzygminnym, któremu gminy przekazały wykonywanie zadań związanych z m. in. planowaniem i wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gmin (§ 7 ust. 1 pkt 12 Statutu). Z dniem ogłoszenia statutu, na Związek przeszły prawa i obowiązki związane z wykonywaniem zadań przekazanych mu przez gminy (art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). W zakresie tych zadań, stosując odpowiednio art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań związek może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Realizując tę kompetencję Związek Gmin wyraził chęć przystąpienia do Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu.

Zgromadzenie Związku w uchwale wyraziło zgodę na przystąpienie do Klastra oraz zaakceptowało jego regulamin, który stanowi załącznik do uchwały. Jednocześnie Zgromadzenie określiło źródła finansowania obowiązkowych płatności na rzecz Klastra oraz wskazało przedstawiciela Związku Gmin Zagłębia Miedziowego do Rady Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu.

Podczas analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru podjął wątpliwość dotyczącą charakteru prawnego Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu. Choć podstawa podjętej uchwały, wskazana przez Związek, zdaje się sugerować, iż Klaster stanowi spółkę, przeczą temu postanowienia Regulaminu załączonego do uchwały. Już w ustępie drugim pierwszego paragrafu Regulaminu wskazano, iż Klaster nie posiada osobowości prawnej oraz nie ma charakteru spółki cywilnej. Forma prawna klastra nie jest również regulowana przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W polskim prawie nie istnieje jednolita definicja klastra – jedną z nich można odnaleźć w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz. U. z 2006r., Nr 226, poz. 1651, ze zm.). W § 14a ust. 4 Rozporządzenia zapisano, iż „Przez klaster rozumie się przestrzenną i sektorową koncentrację 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”. Przystąpienie przez związek międzygminny do klastra można więc uznać za działanie realizujące zasadę wyrażoną w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 594, ze

zm.), która stanowi, iż „*Organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców*”.

Konstruując definicję klastra nie wskazano żadnej obowiązującej formy prawnej dla jego działania. Należy więc stwierdzić, że podmioty tworzące klaster mogą wykorzystać jedną z istniejących form prawnych takich jak stowarzyszenie czy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub – zgodnie z wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadą swobody umów – ująć działalność klastra w ramy umowy cywilnoprawnej. Z tej drugiej możliwości skorzystał Klaster Gospodarki Odpadowej i Recyklingu, który zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu nie posiada osobowości prawnej oraz nie ma charakteru spółki cywilnej, stanowi natomiast platformę wspólnych działań dla osiągnięcia celów i zadań określonych dalszych postanowieniach regulaminu. Przystąpienia do Klastra nie można więc traktować jako przystąpienia do spółki.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu Klastra, dla przystąpienia do tej inicjatywy konieczne jest zawarcie trzech umów – umowy o współpracy pomiędzy partnerami wchodzącymi w skład klastra, umowy o poufności oraz umowy partnerskiej zawieranej z Koordynatorem Klastra, którym jest CENTRUM KOOPERACJI RECYKLINGU – NOT FOR PROFIT SYSTEM spółka z o. o. Należy zauważyć, że są to umowy cywilnoprawne, których skutkiem nie będzie przystąpienie do żadnej spółki czy sformalizowanej organizacji, a jedynie ustanowienie kooperacji pomiędzy podmiotami wchodzącymi w skład Klastra.

Zgromadzenie związku jest organem stanowiącym i kontrolnym związku, który w ramach zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy (art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Organem wykonawczym związku międzygminnego jest natomiast zarząd (art. 73 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Potwierdzeniem takiego charakteru Zarządu Związku jest odesłanie zawarte w §22c Statutu, zgodnie z którym w celu wykonywania zadań Związku, Zarząd Związku wykonuje uprawnienia i obowiązki przysługujące wójtowi lub burmistrzowi. Jednym z obowiązków wójta, który odnieść należy do Zarządu Związku jest natomiast, zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Reprezentacja taka obejmuje sprawy zarówno administracyjnoprawne, jak i cywilnoprawne. Umocowanym do zawierania umów, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, jest więc Zarząd Związku. Za wprowadzający szczególną regulację nie można uznać przepisu § 12 pkt 19 ppkt 1 Statutu ponieważ, jak już wskazano, Klaster nie stanowi spółki ani spółdzielni. Zgromadzenie Związku podejmując uchwałę nr III/19/15 wkroczyło więc w kompetencje Zarządu Związku, działając bez podstawy prawnej.

Potwierdzeniem stanowiska organu nadzoru jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., w którym wskazano, iż skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki (II SA/Wr 554/07). Odnosząc to do pozycji prawnej Zgromadzenia Związku oraz Zarządu Związku, które wypełniają funkcje tożsame z tymi przyznanymi odpowiednio radzie gminy oraz wójtowi, należy stwierdzić, że wkroczenie przez Zgromadzenie Związku w kompetencje Zarządu Związku bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Zgromadzenia Związku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

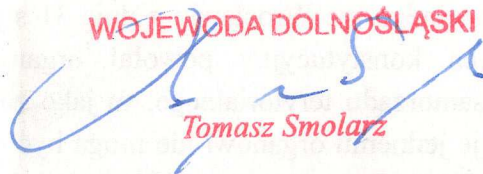
Dodatkowo – mocą przedmiotowej uchwały – Zgromadzenie Związku zdeterminowało treść przyszłej umowy cywilnoprawnej, bowiem regulamin będący jej częścią, stanowi załącznik do uchwały. Taka regulacja godzi w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, wedle której strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. To Zarząd, jako organ uprawniony do zawierania umów, powinien rozstrzygać o zagadnieniach takich jak akceptacja regulaminu czy wskazanie przedstawiciela Związku do Rady Kłastry Gospodarki Odpadowej i Recyklingu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu związku międzygminnego wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Tomasz Smolarz