Wrocław, 10 kwietnia 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.70.3.2019.MF

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz. 506; zwanej dalej; u.s.g.),

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr P.0050.41.2019 Prezydenta Miasta Lubina z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia.

Uzasadnienie

W dniu 15 lutego 2019 r. Naczelnik Wydziału Organizacji i Kadr Urzędu Miejskiego w Lubinie, p. Tomasz Ochocki, działając na podstawie art. 30 ust. 1 u.s.g., □6 ust. 1 uchwały Nr II/18/18 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin, podpisał zarządzenie Nr P.0050.41.2019 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia.

Zarządzenie Nr P.0050.41.2019 wpłynęło do organu nadzoru w dniu 25 marca 2019 r.

W toku badania legalności zarządzenia Nr P.0050.41.2019 organ nadzoru stwierdził, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1 u.s.g., art. 96, art. 98 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, zwanej dalej: k.c.), polegającym na podpisaniu zarządzenia przez osobę do tego nieupoważnioną, nieposiadającą umocowania do działania w imieniu Prezydenta Miasta Lubina w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia.

Pismem z dnia 18 marca 2019 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Prezydenta Miasta Lubina o przedłożenie uwierzytelnionej kserokopii zarządzenia Nr P.0050.41.2019 Prezydenta Miasta Lubina z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia, celem przeprowadzenia postępowania nadzorczego. W piśmie organ nadzoru wniósł o wyjaśnienie powod□w podpisania zarządzenia Nr P.0050.41.2019 nie przez Prezydenta Miasta Lubina, lecz przez Naczelnika Wydziału Urzędu Miejskiego w Lubinie oraz przedłożenie stosownego upoważnienia wydanego przez Prezydenta Miasta Lubina.

Naczelnik Wydziału, p. Tomasz Ochocki, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta, pismem z dnia 22 marca 2019 r. przesłał zarządzenie Nr 18 Prezydenta Miasta Lubina z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw i wykonywania czynności. Mocą zarządzenia Nr 18, Prezydent Miasta Lubina, udzielił pełnomocnictwa p. Tomaszowi Ochockiemu, Naczelnikowi Wydziału Organizacji i Kadr w Urzędzie Miejskim w Lubinie do prowadzenia spraw i wykonywania wszelkich czynności wynikających z uchwały Nr II/18/18 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin. W podstawie prawnej zarządzenia Nr 18 przywołano art. 96 i art. 98 k.c. oraz 7 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lubinie.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, mocą rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 4 kwietnia 2019 r., znak pisma: NK-N.4131.70.4.2019.MF, nieważność zarządzenia Nr 18 Prezydenta Miasta Lubina z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie powierzenia prowadzenia spraw i wykonywania czynności. Organ nadzoru stwierdził, że zarządzenie Nr 18 zostało wydane z istotnym naruszeniem art. 96, art. 98 k.c. oraz 7 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lubinie, polegającym na braku podstaw do wydania zarządzenia upoważniającego pracownika Urzędu Miejskiego, tu: Naczelnika Wydziału, do podpisania zarządzenia w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia.

Wojewoda uznał, że zarządzenie Nr 18 zostało wydane bez podstawy prawnej uprawniającej do udzielenia Naczelnikowi Wydziału Urzędu Miejskiego pełnomocnictwa do prowadzenia spraw i wykonywania wszelkich czynności wynikających z uchwały Nr II/18/18 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin.

Przepisy k.c. dotyczące pełnomocnictwa stanowią instytucję prawa cywilnego i mają zastosowanie do czynności podejmowanych w sferze stosunków cywilnoprawnych. Tymczasem podpisane, z upoważnienia Prezydenta Miasta, przez Naczelnika Wydziału zarządzenie Nr P.0050.41.2019 w sprawie przeprowadzenia czynności związanych z wykonywaniem uchwały Rady Miejskiej w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie stanowi sprawy cywilnej, lecz dotyczy zadania z zakresu administracji publicznej. Podpisanie przez Naczelnika Wydziału zarządzenia Nr P.0050.41.2019 nastąpiło bez skutecznego pełnomocnictwa, bowiem przepisy art. 96 i art. 98 k.c. nie stanowią podstawy do udzielenia pełnomocnictwa w sprawach z zakresu administracji publicznej. Gmina w sprawie zmiany granic nie działa jako strona czynności cywilnoprawnej. Reprezentujący Gminę Miejską Lubin Prezydenta Miasta działa, jako organ wykonawczy gminy, wykonujący uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie w zakresie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy w zakresie zmiany granic gminy. Prezydent Miasta, jako organ wykonujący uchwałę, określa również sposób jej wykonania. Jednakże w ramach wykonywania uchwały organ wykonawczy nie może dekoncentrować swoich kompetencji na inną osobę bez wyraźnego przepisu prawa do tego upoważaniającego. Przy czym, o ile Prezydent Miasta może udzielać pełnomocnictwa w ramach przepisów k.c., ale tylko w sprawach związanych ze stosunkami cywilnoprawnymi, to jednak zakres udzielonego pełnomocnictwa wynikającego z przepisów k.c. nie może być przekładany na inne postępowania. Przedmiotem udzielonego pełnomocnictwa w ramach zarządzenia Nr 18 Prezydent Miasta Lubina nie są czynności cywilnoprawne, lecz prowadzenie sprawy i wykonywanie czynności wynikających z uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin. Tym samym podstawy prawnej dla upoważnienia pracownika Urzędu Miejskiego w Lubinie, również w randze Naczelnika Wydziału, do wydania w imieniu Prezydenta Miasta zarządzenia w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji nie mogą stanowić przepisy k.c.

Wskutek nieskutecznego umocowania, dokonanego mocą zarządzenia Nr 18, podpisanie przez Naczelnika Wydziału Organizacji i Kadr, zarządzenia Prezydenta Miasta Nr P.0050.41.2019 uznać należy za czynność dokonaną z istotnym naruszeniem prawa, jako dokonaną przez osobę nieupoważnioną.

Wojewoda uznał również, że nie było podstaw prawnych do podpisania zarządzenia Nr P.0050.41.2019 w świetle przepisów u.s.g.. Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt jest kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 u.s.g.). Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie zaś z art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w imieniu wójta decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w przedmiotowej sprawie, bowiem nie dotyczy indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Jak wynika z powyższego ustawodawca przewidział jedynie zastępcę wójta lub sekretarza, jako podmioty, którym na mocy art. 33 ust. 4 u.s.g., wójt może udzielić upoważnienia do określonych spraw gminy. Organ wykonawczy gminy nie może, nawet w przypadku czy to nieobsadzenia stanowiska zastępcy, czy też wakatu na stanowisku sekretarza, upoważniać inne osoby, w tym pracowników urzędu, który go obsługuje, do działania w swoim imieniu bez wyraźnej podstawy prawnej. Skoro ustawodawca wprost określił katalog funkcji, tj. zastępcy wójta lub sekretarza, które organ wykonawczy może upoważnić do prowadzenia

określonych spraw gminy w swoim imieniu, to w przypadku ich nieobsadzenia organ wykonawczy swoje kompetencje wykonywać musi osobiście.

Naczelnik Wydziału Organizacji i Kadr Urzędu Miejskiego w Lubinie nie został prawidłowo umocowany do działania w imieniu Prezydenta Miasta Lubina. Przepisy prawa nie przyznają organowi wykonawczemu gminy prawa do dekoncentrowania swoich uprawnień organu wykonawczego gminy na pracownik□w urzędu gminy, za wyjątkiem sytuacji określonych wprost w przepisach ustawowych. Czynność prawna dla swej skuteczności musi być dokonana przez organ uprawniony lub przez osobę skutecznie umocowaną do działania w imieniu organu. Naczelnik Wydziału Urzędu Miejskiego nie może działać na podstawie art. 30 ust. 1 u.s.g., bowiem wykonywanie uchwał i zadań gminy określonych przepisami prawa należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego. Kompetencji tych, bez przepisu prawa do tego uprawniającego, nie można dekoncentrować na inne podmioty. Oczywiście na mocy art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. to organ wykonawczy określa spos□b wykonania uchwały. Jednakże określenia sposobu wykonywania uchwały nie można utożsamiać z prawem do upoważniania do wydawania władczych rozstrzygnięć przybierających formę zarządzenia organu gminy. Urząd Miasta, jako jednostka obsługującą Prezydenta Miasta, działający poprzez pracownik□w wspomaga organ gmin w zakresie technicznych czynności przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, bądź też przygotowania projektu zarządzenia. Jednakże termin przeprowadzenia konsultacji w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, formy konsultacji muszą być określone aktem prawnym, tj. zarządzeniem, wydanym i podpisanym przez upoważniony organ. Podpisanie aktu prawnego przez osobę do tego nieupoważnioną, tu: Naczelnika Wydziału Organizacji i Kadr, uznane musi być za istotne naruszenie prawa w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK-N.4131.70.4.2019.MF stwierdzającym nieważność zarządzenia Nr 18, a także w związku z brakiem przepisu prawa uprawniającym do upoważnienia pracownika urzędu gminy do wydania, w imieniu organu wykonawczego gminy, zarządzenia. Nie można uznać, podpisanego przez Naczelnika Wydziału, zarządzenia Nr 0050.41.2019 za akt wydany w imieniu Prezydenta Miasta Lubina. W przypadku niepowołania Zastępcy Prezydenta oraz wakatu na stanowisku Sekretarza Miasta, czynności prawem przypisane organowi wykonawczemu gminy, w tym wydawanie zarządzeń, Prezydent Miasta Lubina zobowiązany jest wykonywać osobiście.

Wojewoda Dolnośląski, ze względu na stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 18 Prezydenta Miasta udzielającego pełnomocnictwa Naczelnikowi Wydziału do wydania zarządzenia Nr P.0050.41.2019, stwierdza nieważność zarządzenia Nr P.0050.41.2019. Zarządzenie Nr P.0050.41.2019 z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Lubin w sprawie zmiany granic Gminy Miejskiej Lubin, określenia terminu i miejsca ich przeprowadzenia oraz powołania Zespołu do ich przygotowania i przeprowadzenia zostało podpisane przez osobę do tego nieupoważnioną, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Na koniec wskazać należy za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 781/07), cyt.: □Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Wprawdzie z art. 90 ust. 1 ustawy wynika, że w□jt ma obowiązek przedkładać wojewodzie tylko uchwały rady gminy oraz zarządzenia w□jta ustanawiające przepisy porządkowe, to określając zakres nadzoru należy mieć na uwadze zar□wno art. 91 ust. 1, kt□ry m□wi o zarządzeniach organ□w gminy, a więc też o wszystkich zarządzeniach w□jta oraz art. 88 ustawy, zgodnie z kt□rym organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Z powołanych przepis□w wynika, że zakresem działalności nadzorczej wojewody o jakiej mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym objęte są nie tylko zarządzenia ustanawiające przepisy porządkowe, ale też wszystkie inne, kt□rych obowiązek przedkładania wojewodzie nie wynika z dyspozycji art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Potwierdzeniem powyższego w orzecznictwie sądowym jest trafnie powołany przez Sąd I instancji wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2003 r. II SA/Wr 854/03, OwSS 2004, nr 2, poz. 43, w kt□rym sformułowana została teza, że każde zarządzenie w□jta (burmistrza lub prezydenta miasta) podlega nadzorowi.□

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojew□dzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru □ Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak