



Znak: P-1.4131.123.2025.AA
Szczecin, 25 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Biesiekierz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/73/25 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie w sprawie przystąpienia Gminy Biesiekierz do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2025 r. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę Nr X/73/25 w sprawie w sprawie przystąpienia Gminy Biesiekierz do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 kwietnia 2025 r., przy piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 3 kwietnia 2025 r., znak: WI.071.2.13.2025.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy Biesiekierz wskazał art. 18 ust. 2 pkt 12 oraz art. 64 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi odpowiednio:

- *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku (art. 18 ust. 2 pkt 12).*
- *W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a. (art. 64 ust.1).*

Dodatkowo przywołać należy treść art. 67 ust. 1 ustawy, w myśl którego utworzenie związku oraz **przystąpienie gminy do związku wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy.**

Działając na podstawie powyższych przepisów, Rada Gminy Biesiekierz postanowiła o przystąpieniu do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty (§1 uchwały), oraz przyjęciu Statutu tego Związku (§2 uchwały), który stanowi Załącznik do uchwały Nr X/73/25.

Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie Rady Gminy Biesiekierz do podjęcia uchwały w powyższym przedmiocie. W toku postępowania nadzorczego stwierdzono jednak istotne uchybienia w badanym akcie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że tryb przystąpienia gminy do związku międzygminnego został uregulowany w ustawie o samorządzie gminnym kompleksowo. Podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie przystąpienia gminy do związku międzygminnego oraz przyjęcia statutu tego związku jest jednym z niezbędnych elementów procesu przystąpienia.

Co istotne, uchwała podjęta na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego, zaś przyjęty przez jednostkę samorządową statut winien mieć tożsame brzmienie, jak statut związku, który uprzednio został uzgodniony z wojewodą.

Zdaniem organu nadzoru w przypadku, w którym gmina przystępuje do już funkcjonującego związku, rada gminy zobowiązana jest przyjąć statut związku, który jest aktualny na dzień podjęcia uchwały o przystąpieniu.

Tymczasem, analiza treści przyjętego przez Radę Gminy Biesiekierz Statutu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, który stanowi Załącznik do uchwały Nr X/73/25, dowodzi, że nie uwzględnia on zmian wynikających z uchwały Nr XIV/110/18 Zgromadzenia Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie zmian Statutu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Rozbieżności pomiędzy aktualnie obowiązującym Statutem Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, a Statutem zamieszczonym w Załączniku do uchwały Nr X/73/25 występują w §1 ust. 2 oraz §20 ust. 2 pkt 1 Statutu. W dniu 23 lipca 2018 r. Wojewoda Zachodniopomorski wydał bowiem obwieszczenie w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty¹, uzgadniając odmienną treść ww. przepisów.

Mając na względzie art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że przyjęcie statutu związku międzygminnego jest obligatoryjnym elementem faktycznego przystąpienia do związku, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/73/25 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie w sprawie przystąpienia Gminy Biesiekierz do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w całości jest konieczne, bowiem rozbieżności w treści przyjętego Statutu przez Radę Gminy Biesiekierz powodują, że ta jednostka samorządowa w istocie nie przyjęła Statutu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że wadliwy jest również przepis §5 ww. uchwały, w którym Rada Gminy Biesiekierz postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od raty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych². Nie sposób bowiem przyjąć, że uchwała podjęta w oparciu o treść art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

¹ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2018 r. poz. 3475.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Akty prawa miejscowego są to bowiem akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w opisanych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Podjęta przez Radę Gminy Biesiekierz uchwała w sprawie przystąpienia Gminy Biesiekierz do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Nie ma ona bowiem waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa dotyczy bowiem wyłącznie samego statutu, a nie uchwały w sprawie jego przyjęcia. Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 3080/18 i wyroku z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2494/14, statut związku międzygminnego jest aktem prawa miejscowego, w którym gminy określają ustrój i organizację związku, którego są uczestnikami. To wyłącznie statut związku stanowi akt prawa miejscowego i jako taki powinien być ogłoszony w dzienniku urzędowym danego województwa.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/73/25 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie przystąpienia Gminy Biesiekierz do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński