



Znak: P-1.4131.450.2024.AS
Szczecin, 14 stycznia 2025 r.

**Zgromadzenie Celowego Związku Gmin R-XXI
w Nowogardzie**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 99 ust. 1a w zw. z 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 III/14/2024 Zgromadzenia Celowego Związku Gmin R-XXI w Nowogardzie z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Celowy Związek Gmin R-XXI w Nowogardzie porozumienia międzygminnego w sprawie przejęcia wykonania zadania publicznego w zakresie zagospodarowania bioodpadów.

Uzasadnienie

W dniu 12 grudnia 2024 r. Zgromadzenie Celowego Związku Gmin R-XXI podjęło uchwałę Nr III/14/2024 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Celowy Związek Gmin R-XXI w Nowogardzie porozumienia międzygminnego w sprawie przejęcia wykonania zadania publicznego w zakresie zagospodarowania bioodpadów. Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 17 grudnia 2024 r.

W ww. uchwale Zgromadzenie Celowego Związku Gmin R-XXI wyraziło zgodę na zawarcie porozumienia międzygminnego z Gminą Miasto Szczecin w sprawie przejęcia przez Celowy Związek Gmin R-XXI wykonania zadania publicznego w zakresie zagospodarowania bioodpadów pochodzących z jej terenu.

W ocenie organu nadzoru, stanowiąc w powyższej kwestii Zgromadzenie działało bez upoważnienia ustawowego, przez co w sposób istotny naruszyło obowiązujący porządek prawny. Na gruncie przepisów prawa, w szczególności ustawy o samorządzie gminnym, a także postanowień statutu Celowego Związku Gmin R-XXI¹, nie jest bowiem dopuszczalne, aby związek międzygminny zawierał porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego niebędącymi jego członkami i realizował na ich rzecz określone zadania publiczne, w tym dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że w ustawie o samorządzie gminnym prawodawca przewidział dwie odrębne formy współdziałania gmin w realizowaniu ich zadań, tj. poprzez utworzenie związku międzygminnego oraz poprzez zawieranie porozumień między gminami.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może

¹ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2002 r. Nr 67 poz. 1440 z późn. zm.).

być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a. W myśl zaś art. 64 ust. 3 ww. ustawy *prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku*. Na gruncie prawa jest również możliwe współdziałanie gmin i powiatów w formie związku powiatowo-gminnego. Stosownie do art. 73b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do istniejącego związku międzygminnego może przystąpić powiat i wówczas związek ten przekształca się w związek powiatowo-gminny, którego funkcjonowanie reguluje art. 72a ustawy o samorządzie powiatowym. Związek powiatowo-gminny może być też od razu utworzony przez gminy i powiaty zainteresowane wspólnym wykonywaniem określonych zadań.

Z kolei, w myśl art. 74 ustawy o samorządzie gminnym *gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (ust. 1); gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (ust. 2), dodatkowo stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4 (porozumienia w sprawie przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego) może być również powiat (ust. 3).*

Podkreślenia wymaga, że zarówno w przypadku tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego, jak i w przypadku zawierania porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego podmiotami uczestniczącymi w związkach i podmiotami będącymi stronami porozumień są wyłącznie gminy i powiaty, a nie ich związki. Ustawodawca nie przewidział współdziałania hybrydowego w postaci współdziałania na mocy porozumienia związku komunalnego i nienależącej do niego gminy lub powiatu.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma także fakt, że Celowy Związek Gmin R-XXI, jak wynika z treści §5 statutu tego Związku, został utworzony w celu wspólnego planowania i wykonywania zadań założonych w polityce ekologicznej na terytorium gmin będących uczestnikami związku w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców tych gmin dotyczących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, obejmujących w szczególności zadania utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązku służby publicznej z zakresu rozwiązywania problemu dotyczącego środowiska naturalnego (ust.1), Związek ma realizować Plan Gospodarki Odpadami i w tym celu wybudować Zakład Gospodarki Odpadami (ust. 2), zaś eksploatacja składowiska Zakładu ma być nieograniczona w czasie i zasięgiem terytorialnym obejmować ma tereny gmin będących uczestnikami Związku (ust. 4). Zakład Gospodarki Odpadami ma świadczyć usługi o charakterze usług publicznych z zakresu gospodarki odpadami w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin będących uczestnikami Związku w ramach zadania własnego tych gmin. Przepis §5 ust. 6 statutu Celowego Związku Gmin R-XXI stanowi z kolei, że: W celu zapewnienia zaspokajania tych wymogów, Zarząd Związku zawrze z każdą gminą będącą uczestnikiem Związku umowę o świadczenie usług publicznych zwaną umową wykonawczą, która regulować będzie szczegółowy zakres obowiązku świadczenia usług publicznych i zobowiązania Związku w zakresie gospodarki odpadami, warunki świadczenia tych usług oraz czas trwania tego obowiązku. Z cyt. unormowania jednoznacznie wynika więc, że Celowy Związek Gmin R-XXI wykonuje zadania wyłącznie na rzecz gmin będących jego członkami (zawierając z nimi w tym celu stosowne umowy), nie świadczy zaś usług publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego spoza Związku.

A zatem, zarówno z powołanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z regulacji statutowych, wprost wynika, że Celowy Związek Gmin R-XXI może prowadzić

powierzone mu w statucie działania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi wyłącznie na obszarze i na rzecz swoich gmin członkowskich, które – przystępując do Związku – przekazały mu swoje zadania własne w tym zakresie. Zgodnie z wpisem pod poz. 246 w prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rejestrze związków międzygminnych² członkami Celowego Związku Gmin R-XXI są: Gmina Brzeźno, Gmina Chociwel, Gmina Dobra, Gmina Drawsko Pomorskie, Gmina Dziwnów, Gmina Golczewo, Gmina Gryfice, Gmina Kamień Pomorski, Gmina Karnice, Gmina Maszewo, Gmina Międzyzdroje, Gmina Nowogard, Gmina Osina, Gmina Płoty, Gmina Przybiernów, Gmina Radowo Małe, Gmina Resko, Gmina Rewal, Gmina Stepnica, Gmina Świerżno, Gmina Świnoujście, Gmina Trzebiatów, Gmina Węgorzyno, Gmina Wierzchowo, Gmina Wolin i Gmina Złocieniec, a więc Celowy Związek Gmin R-XXI realizuje przekazane mu zadania na obszarze i na rzecz tych właśnie gmin.

Nieuprawnione jest natomiast realizowanie przez Celowy Związek Gmin R-XXI powyższych zadań na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego, które nie są jego członkami, na mocy zawieranych z nimi porozumień. Na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa związek międzygminny nie ma bowiem zdolności do zawierania jakichkolwiek porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego w celu powierzenia im lub przejęcia od nich określonych zadań. Normy kompetencyjne w tym zakresie nie ma zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w innych ustawach szczególnych.

W tym stanie rzeczy, zawarcie porozumienia pomiędzy Celowym Związkiem Gmin R-XXI a Gminą Miasto Szczecin w sprawie przejęcia przez Związek wykonania zadania związanego z zagospodarowaniem bioodpadów pochodzących z terenu Gminy Miasto Szczecin, czyli jednostki samorządu nie będącej członkiem Celowego Związku Gmin R-XXI, uznać trzeba za prawnie niedopuszczalne. Wobec tego konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej w tym przedmiocie uchwały Nr III/14/2024 Zgromadzenia Celowego Związku Gmin R-XXI w Nowogardzie z dnia 12 grudnia 2024 r. *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Celowy Związek Gmin R-XXI w Nowogardzie porozumienia międzygminnego w sprawie przejęcia wykonania zadania publicznego w zakresie zagospodarowania bioodpadów.*

Na 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

² <https://www.gov.pl/attachment/5fc0fdb6-34e8-41e7-8629-52acac8e02c2>.