



**WOJEWODA OPOLSKI**

Opole, dnia 26 sierpnia 2022 r.

PN.III.4131.1.125.2022.ŻW

**Pani  
Rozwita Szafarczyk  
Przewodnicząca Rady  
Gminy Cisek  
ul. Planetorza 52  
47-253 Cisek**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam**

nieważność uchwały Nr XLIV/243/2022 Rady Gminy Cisek z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie wyrażenia woli zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego współdziałania Gmin wchodzących w skład aglomeracji „Kędzierzyn-Koźle” przy realizacji zadania polegającego na wyznaczeniu obszaru i granic aglomeracji „Kędzierzyn-Koźle” w części obejmującej § 2 oraz załącznik do niniejszej uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 lipca 2022 r. Rada Gminy Cisek, powołując się na art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) w związku z art. 87 ust. 2 i 3 i art. 92 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.) oraz art. 216 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) podjęła

uchwałę Nr XLIV/243/2022 w sprawie wyrażenia woli zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego współdziałania Gmin wchodzących w skład aglomeracji "Kędzierzyn-Koźle" przy realizacji zadania polegającego na wyznaczeniu obszaru i granic aglomeracji "Kędzierzyn-Koźle". Projekt Porozumienia stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w dniu 29 lipca 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Cisek Nr XLIV/243/2022 w części wskazanej w sentencji istotnie narusza prawo.

Kwestionowana uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 10 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 12 i art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 10 ust. 1 upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy, podejmowanie uchwał w sprawie współdziałania z innymi gminami oraz wydzielenie na ten cel odpowiedniego majątku należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Zasady i formy prawne tego współdziałania określono bliżej w rozdziałach 7 i 9 ustawy o samorządzie gminnym. W art. 74 ust. 1 przywołanej ustawy wskazano że gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Natomiast art. 74 ust. 2 statuuje, że 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. Współdziałanie zgodnie z regulacjami ustawowymi może przybrać formę organizacyjną związku międzygminnego (art. 64 i nast. ustawy), porozumienia międzygminnego (art. 74 ustawy) lub stowarzyszenia gmin (art. 84 ustawy). W ustalonym stanie faktycznym współdziałanie zostało podjęte w formie porozumienia międzygminnego. Porozumienie stanowi jedną z form współdziałania gmin mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. W odróżnieniu od związku międzygminnego zadania te wykonuje nie inny, działający w miejsce gmin podmiot, lecz jedna z gmin na rzecz drugiej lub na rzecz kilku gmin. Istotą porozumienia międzygminnego jest powierzenie przez jedną z gmin, a przejęcie przez drugą gminę obowiązku wykonywania zadań publicznych. Jak stwierdzają komentatorzy przepisu art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, warunkiem

formalnym przystąpienia gminy do realizacji porozumienia międzygminnego jest wyrażenie takiej woli przez radę gminy w drodze uchwały (*tak: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: Samorząd gminy, Komentarz ABC, 2010, wyd. III*).

W badanym akcie Rada Gminy Cisek postanowiła w § 2, że projekt porozumienia międzygminnego, o którym mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy uchwały w sposób istotny naruszają art. 18 ust. 2 pkt. 12 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie wskazanych przepisów rada gminy posiada kompetencje jedynie do wyrażenia woli zawarcia porozumienia. Organ nadzoru doszedł zatem do przekonania, że zarówno projekt Porozumienia, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały, jak i § 2 przedmiotowej uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej przysługującej Radzie Gminy Cisek.

Zgodnie z poglądem prezentowanym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wyrażenie woli o powierzeniu zadań innej gminie w drodze porozumienia międzygminnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy, natomiast samo złożenie oświadczenia woli o zawarciu porozumienia należy do kompetencji organu uprawnionego do reprezentacji gminy na zewnątrz, czyli na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do wójta, jako organu wykonawczego (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn akt II SA/Bk 715/10, LEX 752402*). Organ nadzoru na podstawie tak ustalonego stanu prawnego sprawy uznał, że uchwała Rady Gminy Cisek o wyrażeniu woli współdziałania z inną gminą zawierająca projekt porozumienia została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy określających kompetencje organu stanowiącego.

Kompetencji rady gminy do stanowienia przepisów gminnych nie można bowiem domniemywać. Konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (*vide: wyrok NSA z 10 października 2000 r., sygn akt II SA/Kr 749/00*). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za "istotne"

naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Należy zatem stwierdzić, że zapisy § 2 uchwały Rady Gminy Cisek Nr XLIV/243/2022 z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie wyrażenia woli zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego współdziałania Gmin wchodzących w skład aglomeracji "Kędzierzyn-Koźle" przy realizacji zadania polegającego na wyznaczeniu obszaru i granic aglomeracji "Kędzierzyn-Koźle" i stanowiące jej załącznik Porozumienie, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Ewelina Kurzydło**  
**Dyrektor Wydziału**  
**Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.