

Olsztyn, dnia 21 lutego 2023 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.90.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526) stwierdzam nieważność § 2 i § 3 ust. 2 uchwały Nr 3/2/2022 Zgromadzenia Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego z siedzibą w Ostródzie z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia gmin do Związku oraz zmiany statutu Związku.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 3/2/2022 Zgromadzenia Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego z siedzibą w Ostródzie z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia gmin do Związku oraz zmiany statutu Związku została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2023 r., jako załącznik do pisma Przewodniczącego Zarządu tegoż Związku z dnia 23 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Zgromadzenie Zgromadzenia Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego, na podstawie art. 67 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 67a ust. 1-4 i art. 72a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) oraz § 36 i § 37 Statutu Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego (Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 10 czerwca 2020 r. poz. 2525, Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 4 sierpnia 2021 r. poz. 3079), w związku z uchwałą Nr XXXIX/248/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 31 sierpnia 2002 r. w sprawie przystąpienia Gminy Gronowo Elbląskie do Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego (przyjmującą statut Związku i podjętą bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady) oraz uchwałą Nr VII/38/2022 Rady Gminy Markusy z dnia 27 września 2022 r. w sprawie przystąpienia

Gminy Markusy do Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego, uchwaliło przyjęcie w poczet członków Związku – Gminę Gronowo Elbląskie i Gminę Markusy (§ 1 uchwały) oraz zmianę statutu Związku (§ 2 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w części wskazanej w sentencji.

W § 2 badanej uchwały Zgromadzenie uchwaliło zmianę Statutu Związku w zakresie podmiotowym, tj. uwzględniło w wykazie uczestników Związku nowe gminy przyjęte w poczet jego członków, na podstawie § 1 badanej uchwały.

Przyjęcie nowego uczestnika związku powiatowo-gminnego, oznacza zmianę obligatoryjnego elementu statutu, która winna być dokonana zgodnie z procedurą przewidzianą w Rozdziale 7 ustawy o samorządzie powiatowym oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz. U. z 2015 r., poz. 2282), zwanym dalej rozporządzeniem. Z art. 67a ust. 1 zdanie pierwsze, w związku z przepisem art. 72a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wynika, że zgromadzenie związku powiatowo-gminnego jest organem uprawnionym do dokonania zmiany statutu związku w formie uchwały. Zatem, nie budzi wątpliwości, że Zgromadzenie Związku posiada ustawową kompetencję do wprowadzania zmian statutu związku.

Zgodnie z art. 67a ust. 1 zdanie drugie, w związku z przepisem art. 72a ust. 2 ww. ustawy, do zmiany statutu związku stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 1a i 1b powołanej ustawy. Oznacza to, że projekt zmienianego statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą w tym samym trybie, co projekt statutu tworzonego związku. Inny słowy, ww. przepisy wyznaczają obowiązek przeprowadzenia, przez właściwego wojewodę, przedwstępnej kontroli postanowień statutu związku powiatowo-gminnego, w tym jego zmian, na etapie przygotowywania projektu zmian statutu. Tym samym, projekt zmiany statutu, aby mógł stać się przedmiotem obrad zgromadzenia związku, musi być uprzednio uzgodniony z właściwym wojewodą.

Związek Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza przed podjęciem przedmiotowej uchwały przez Zgromadzenie tego Związku, nie przeprowadził procedury uzgodnieniowej, o której jest mowa w przepisie art. 67 ust. 1a i 1b w zw. z art. 67a ust. 1 i art. 72a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, tj. nie uzgodnił projektu zmiany statutu z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim.

Pominięcie procedury uzgodnieniowej przed podjęciem uchwały o zmianie statutu stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 67 ust. 1a w związku z art. 67a ust. 1 i 72a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Wobec tego, § 2 badanej uchwały należy wyeliminować z obrotu prawnego.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały, Zgromadzenie Związku uchwaliło, że zmiany Statutu Związku, określone w § 2 niniejszej uchwały, podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zaś w § 5 badanej uchwały, stwierdziło, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.

Podkreślenia wymaga, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego modyfikacja regulacji ustawowych, powtarzanie przepisów ustawowych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków jest niezgodna z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Obowiązek ogłaszania statutów związków powiatowo-gminnych i ich zmian, jest objęty normą ustawową - art. 67 ust. 3 i art. 67a ust. 4 w związku z art. 72a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawodawca również zdecydował o trybie ogłaszania statutu i jego zmian. Stosownie do przepisu art. 67a ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie zaś z art. 72b ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym, tryb ogłaszania statutu związku powiatowo-gminnego, zmiany tego statutu oraz informacji o wykreśleniu związku powiatowo-gminnego z rejestru związków powiatowo-gminnych, określa minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze rozporządzenia. Według § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, zmianę statutu ogłasza wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia od organu prowadzącego rejestr związków powiatowo-gminnych o dokonaniu wpisu zmiany statutu. Zmiana statutu opublikowana zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie odnosi skutek prawny w postaci wejścia jej w życie z dniem ogłoszenia, a contrario, zmiana statutu która nie została opublikowana (ogłoszona) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 20 grudnia 2022 r., III OSK 7268/21/21 oraz III OSK 7598/21).

Wobec tego, że o obowiązku ogłaszania statutów związków stanowi ustawa, zatem modyfikacja w § 3 ust. 2 badanej uchwały, uregulowań ustawowych, m.in. art. 67a ust. 4 ustawy

o samorządzie powiatowym, jest nieuprawniona i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Ponadto, uregulowanie § 3 ust. 2 w zestawieniu z treścią § 5 badanej uchwały, jest wadliwe, bowiem nie warunkuje wejścia w życie zmian statutu od ogłoszenia ich w dzienniku urzędowym. Stwierdzenie w § 3 ust. 2 badanej uchwały, że zmiany statutu podlegają ogłoszeniu, zaś w § 5 tej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, a następnie wskazanie daty dziennej mocy jej obowiązywania (wejścia w życie) powoduje, że zmiany statutu wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., bez względu na to, czy zostaną one opublikowane, czy też nie, po wcześniejszym przeprowadzeniu procedury określonej w przepisach wyższego rzędu. Tym samym, Zgromadzenie Związku niezasadnie przyjęło, iż zmiany statutu wchodzi w życie z dniem podjęcia badanej uchwały z mocą od 1 stycznia 2023 r., mimo braku uprzedniej ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, z powodu jego niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Zgromadzenia Związku
2. Przewodniczący Zarządu Związku