

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.288.2012.AZie

z dnia 31 sierpnia 2012r.

Rada Gminy Dąbie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIX/113/2012 Rady Gminy Dąbie z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjęcia statutu „Zielonogórskiego Związku Gmin”, w części, dotyczącej:

- w § 7- pkt 1 lit. b),
- w § 13- pkt 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27,
- w § 13 pkt 28 w zdaniu „możliwość stanowienia w sprawach zawierania porozumień i umów z gminami lub jednostkami organizacyjnymi gmin nie będącymi członkami Związku, dotyczących świadczenia przez Związek na ich rzecz wydzielonych zadań objętych działalnością statutową Związku; - w zakresie zwrotu „porozumień i”,
- w § 18 ust. 1 w zakresie zdania drugiego: „Do Zarządu Związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące organu wykonawczego gminy”,
- w § 21- pkt 13,
- w § 34- ust. 2.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2012r. Rada Gminy Dąbie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia statutu „Zielonogórskiego Związku Gmin”, której załącznikiem Nr 1 jest Statut Zielonogórskiego Związku Gmin. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 sierpnia 2012r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przyjęty przez radę Statut Związku w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 6 ust. 7 i 12 , art. 6q, art. 6r ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012r. poz. 391), § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 9 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Gminy wymienione w § 2 Statutu postanowiły utworzyć Zielonogórski Związek Gmin, który będzie wykonywał zadania własne gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Z zapisu § 7 pkt 1 lit. b) Statutu wynika, że związek będzie wydawał decyzje administracyjne. Zapis ten narusza art. 6 ust. 7 i 12 oraz art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie ze wskazanymi przepisami: "Wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję w której ustala: 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych; 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust.2; 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1); 4) sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżnienia". Opłaty za odbieranie odpadów komunalnych stanowią dochód budżetu gminy. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru nie ma podstaw do tego, aby przekazać związkowi międzygminnemu, który w myśl art. 65 ustawy o samorządzie gminnym posiada osobowość prawną, uprawnień związanych z wydawaniem decyzji ustalających obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w art 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym

ustawodawca postanowił że: "W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta".

Z powyższych regulacji wynika, że na Związek nie można przenieść prawa do pobierania i windykacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo tego, że w myśl art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

O ile związek będzie wykonywał zadania wynikające z powołanego art. 3 ust. 2 ustawy, to związek powinien wykonywać obowiązki i uprawnienia zastrzeżone w ustawie na rzecz właściwych gmin. Niemniej w sytuacji, gdy ustawodawca w art. 6r ust. 1 ustawy wskazuje, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, a równocześnie zastrzega wyłączne uprawnienia organów podatkowych w tym zakresie dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, to nie można domniemywać prawa przeniesienia tych kompetencji na związek komunalny w sytuacji, gdy przepisy prawa tego nie przewidziały. W świetle bowiem art. 7 ustawy Konstytucja RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a więc są związane regulacjami ustawowymi w tym zakresie i muszą działać w ich ramach. Nie mogą zaś domniemywać na swoją rzecz kompetencji.

W związku z powyższym należało zakwestionować również zapisy § 21 pkt 13 i § 34 ust. 2 Statutu.

Wadliwy jest również zapis § 18 ust. 1 zdanie drugie w myśl, którego do Zarządu Związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące organu wykonawczego gminy. Zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. Przepisy ustawy nie przewidują jednak analogicznego rozwiązania w relacji Zarząd Związku - organ wykonawczy gminy. Tym samym nie można w drodze analogii domniemywać przeniesienia kompetencji organu.

W § 13 Statutu określone zostały kompetencje Zgromadzenia Związku. Kompetencje te wyszczególnione zostały w 28 punktach. Punkty od 20 do 27 stanowią powtórzenie art. 6c, 6d, 6k, 6l, 6r, 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie organu nadzoru nieprawidłowe jest regulowanie w Statucie Związku kompetencji wynikających wprost z materii ustawowej. Na mocy art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996r. o czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2 ustawy, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Podstawa do podejmowania aktów prawa miejscowego w zakresie przekazanych Związkowi zadań gmin wypływa więc z uregulowań ustawowych, a nie zapisów statutowych, dlatego należało je również zakwestionować. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych uznającej za niedopuszczalne powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r., sygn. akt III SA/Wr 204/08).

Z kolei zapis § 13 pkt 28 Statutu postanawiający, że „do kompetencji Zgromadzenia należy możliwość stanowienia w sprawach zawierania porozumień i umów z gminami lub jednostkami organizacyjnymi gmin nie będącymi członkami Związku, dotyczących świadczenia przez Związek na ich rzecz wydzielonych zadań objętych działalnością statutową Związku” istotnie narusza art. 9 ust. 1 w związku art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Natomiast stosownie do art. 64 ust. 1 ww. ustawy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Brak zatem oparcia w przepisach prawa dla zawierania przez Związek porozumień z innymi gminami lub jednostkami organizacyjnymi.

Biorąc pod uwagę przytoczone przepisy prawa i argumenty, organ nadzoru stwierdza, że Statut Związku w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo, dlatego też należało te przepisy wyeliminować z obrotu prawnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek