

Uchwała Nr 26/1333/2014

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 16 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 54 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz w związku ze skargą Rady Gminy Dopiewo na uchwałę Nr 22/1089/2014 z dnia 22 października 2014 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Podtrzymuje stanowisko wyrażone w uchwale Nr 22/1089/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 października 2014 r. podjętej w odniesieniu do uchwały Nr LXXVI/504/14 Rady Gminy Dopiewo z dnia 25 września 2014 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- II. Postanawia przekazać skargę Rady Gminy Dopiewo z dnia 3 grudnia 2014 r. na uchwałę Nr 22/1089/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 października 2014 r. wraz z aktami sprawy i odpowiedzią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Uzasadnienie

W dniu 5 grudnia 2014 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu skarga Rady Gminy Dopiewo na uchwałę Nr 22/1089/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 października 2014 r., stwierdzającą nieważność § 4 uchwały Nr LXXVI/504/14 Rady Gminy Dopiewo z dnia 25 września 2014 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Skarżąca, zarzucając uchwale Nr 22/1089/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 października 2014 r. naruszenie przepisów art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz w związku z § 129 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wniosła o jej uchylenie w całości.

Uchwała Nr LXXVI/504/14 Rady Gminy Dopiewo z dnia 25 września 2014 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi doręczona została Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 2 października 2014 r. i była przedmiotem badania na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 października 2014 r.

Uchwałą Nr 22/1089/2014 Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 4 uchwały Nr LXXVI/504/14 Rady Gminy Dopiewo z dnia 25 września 2014 r. w brzmieniu: „*Tracą moc akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie Gminy Dopiewo w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz opłaty za pojemnik o określonej pojemności, a w szczególności: uchwała nr 102/XLII/2012 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT” z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2013 r., poz. 967).*”.

W uzasadnieniu uchwały Kolegium Izby wskazało, że podstawową zasadą odnoszącą się do jednostek samorządu terytorialnego, w tym związków międzygminnych, zapisaną w art. 4 ust. 2 Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i znajdującą swoje odzworowanie w łącznej interpretacji art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP, jest zasada ich samodzielności. Zgodnie z tą zasadą społeczności lokalne – w zakresie określonym prawem – mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

Samodzielność gminy (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 1999 r. II SA/Wr 13/0297), jak i związku międzygminnego oznacza, że w granicach wynikających z ustaw, ani gmina ani związek międzygminny nie są podporządkowane czyjejkolwiek woli oraz - że w tych granicach – podejmują czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że samorząd terytorialny oznacza strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy. W związku z tym organ stanowiący danej gminy nie może decydować o utracie mocy uchwał innych jednostek samorządu terytorialnego, w tym związków międzygminnych. Takich uprawnień temu organowi nie daje bowiem żaden przepis prawa rangi ustawowej. Decyzja w tym zakresie należy wyłącznie do organu stanowiącego tej jednostki, która taki dokument uchwaliła. W art. 65 ustawy o samorządzie gminnym zapisano, że związek międzygminny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną

odpowiedzialność, ma więc samodzielność w zakresie realizacji tych zadań, w czym pomocne mu jest posiadanie osobowości prawnej.

W ocenie Kolegium Izby przepis § 4 narusza także § 129 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej. Z przepisów tych wynika, iż rozporządzenie można zmienić rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane. Zatem skoro Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT” podjęło uchwałę w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla gmin członkowskich, to zdaniem organu nadzoru tylko ten organ może zmienić postanowienia zawarte w tej uchwale lub podjąć decyzję o utracie ich mocy, w związku z wystąpieniem ze związku jednej z gmin. Takiej kompetencji nie ma Rada Gminy Dopiewo, czyli organ stanowiący gminy, która wystąpiła ze związku międzygminnego.

W dniu 16 grudnia 2014 r. Kolegium Izby po zapoznaniu się z zarzutami Skarżącej i dokonaniu ponownej analizy podtrzymało stanowisko zawarte w uzasadnieniu do uchwały Nr 22/1089/2014 z dnia 22 października 2014 r., że żaden przepis prawa nie upoważnia gminy do ingerowania w sposób władczy w akt prawa ustanowiony przez inny podmiot posiadający stosowne kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Wbrew twierdzeniom Skarżącej, źródła takiego upoważnienia nie stanowi § 126 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie "Zasad Techniki Prawodawczej", zgodnie z którym w rozporządzeniu zamieszcza się przepis uchylający inne rozporządzenie m.in. tylko w przypadku, gdy ma ono uchylić rozporządzenie wcześniejsze, które zostało wydane na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, którego właściwość przejął organ wydający rozporządzenie uchylające. Z kolei w przepisie § 129 ust. 1 ww. rozporządzenia, którego naruszenie zarzuca Skarżąca, mowa jest o zmianie rozporządzenia, a nie o uchyleniu.

W opinii Kolegium Izby wskutek wystąpienia Gminy Dopiewo ze Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT” nie doszło do „przejęcia właściwości” przez Gminę Dopiewo w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Wskazać bowiem należy, że z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) jednoznacznie wynika, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin.

Skorzystanie przez gminę z przewidzianej w art. 64 ustawy o samorządzie gminnym możliwości przekazania określonych zadań gminy na rzecz związku międzygminnego, nie skutkuje zmianą właściwości w zakresie tych zadań. W wyniku przystąpienia do związku międzygminnego dochodzi jedynie do przeniesienia – na czas przynależności do związku – określonych kompetencji w ramach zadań przekazanych na rzecz związku międzygminnego. Powyższe potwierdza również art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Zatem wskutek wystąpienia przez gminę ze związku międzygminnego dochodzi jedynie do odzyskania przez gminę kompetencji w zakresie zadań przekazanych na rzecz związku międzygminnego, a nie do „przejęcia właściwości”.

Ponadto wbrew twierdzeniom Skarżącej z chwilą wystąpienia ze związku międzygminnego nie ma konieczności podejmowania nowych aktów w miejsce obowiązujących na terenie gminy uchwał podjętych przez organy związku w okresie pozostawania przez gminę jego w strukturach. Z istoty związku międzygminnego oraz zasad jego funkcjonowania wynika, że uchwały związku międzygminnego są obowiązujące jedynie na terenie tych gmin, które są uczestnikami danego związku międzygminnego. Zatem z dniem skutecznego wystąpienia przez Gminę Dopiewo ze Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT” przestają ją wiązać uchwały tego Związku dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu


Grażyna Wróblewska