



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 października 2020 r.

Poz. 7859

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.599.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/46/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Krajny w Złotowie z dnia 11 września 2020 r. w sprawie podziału obszaru Związku Gmin Krajny na sektory - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 września 2020 r. Zgromadzenie Związku Gmin Krajny w Złotowie podjęło uchwałę nr XII/46/2020 w sprawie podziału obszaru Związku Gmin Krajny na sektory, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 w związku z art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), § 14 ust. 2 pkt 13 lit. h) Statutu Związku Gmin Krajny w związku z art. 6d ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 września 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

W § 1 uchwały Zgromadzenie Związku Gmin Krajny w Złotowie postanowiło: „W celu zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w związku z przyjęciem do Związku Gmin Krajny kolejnej gminy, dokonuje się podziału obszaru Związku na dwa sektory: 1) Sektor I obejmujący obszar terytorialny: Gminy Lipka, Gminy Łobżenica, Gminy Miasto Złotów, Gminy Tarnówka, Gminy Zakrzewo, Gminy Złotów; 2) Sektor II obejmujący obszar terytorialny: Gminy Okonek”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 6d ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”, stanowi, że: „W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości”. Z kolei w myśl art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości: „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”.

Zadania Związku Gmin Krajny z siedzibą w Złotowie, zwanego dalej „Związkiem”, określone zostały w § 6 Statutu Związku (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r. poz. 8395, z 2017 r. poz. 2265 i z 2019 r. poz. 1976).

Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu Związku „do zadań Związku należy wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, niezbędne do utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestniczących w Związku”, obejmujące m. in.: „tworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Związku” (pkt 3), „organizację odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w tym organizacja przetargów i zawieranie umów z podmiotami wyłonionymi w przetargu” (pkt 11), „podejmowanie decyzji o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują, a powstają odpady komunalne i organizacja odbierania tych odpadów wraz z organizacją przetargów i zawieraniem umów z podmiotami wyłonionymi w przetargu” (pkt 12). Stosownie do zapisów § 6 ust. 3 pkt 1 Statutu Związku: „Zadaniem Związku, w zakresie wskazanym w ust. 1, jest wykonywanie praw i obowiązków gmin-członków Związku, wynikających z następujących przepisów: (...) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...)”. Zgodnie z § 14 ust. 1 Statutu Związku: „Do właściwości Zgromadzenia należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania Związku, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. W § 14 ust. 2 pkt 13 lit. h Statutu Związku wskazano, że: „Do wyłącznej właściwości Zgromadzenia należy: (...) podejmowanie stosownych uchwał, których obowiązek podjęcia bądź możliwość podjęcia wynika z obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem takich uchwał jak: (...) uchwała w sprawie podziału obszaru Związku na sektory”.

Niewątpliwie zatem Zgromadzenie Związku jest organem właściwym do podjęcia - w oparciu o przepis art. 6d ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w związku z § 14 ust. 2 pkt 13 lit. h Statutu Związku – uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, o podziale obszaru Związku na sektory. Odrębną kwestią jest natomiast ustalenie, do jakiego obszaru uchwała ta może się odnosić. Innymi słowy: od jakich gmin Związek przejął prawomocnie wykonywanie wskazanych wyżej zadań i w konsekwencji względem jakich gmin Zgromadzenie Związku może realizować kompetencje prawotwórcze w omawianym zakresie. W niniejszej sprawie kwestia ta ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że zgromadzenie dokonało podziału obszaru Związku na dwa sektory „w związku z przyjęciem do Związku Gmin Krajny kolejnej gminy” (§ 1 uchwały).

Zgodnie z § 2 Statutu Związku, w brzmieniu obowiązującym na dzień podejmowania badanej uchwały, „Uczestnikami członkami Związku są: 1) Gmina Lipka, 2) Gmina Łobżenica, 3) Gmina Tarnówka, 4) Gmina Zakrzewo, 5) Gmina Miasto Złotów, 6) Gmina Złotów”. Organowi nadzoru z urzędu wiadomo o toczącym się postępowaniu w sprawie rejestracji zmiany Statutu Związku z uwagi na przystąpienie do Związku nowej gminy, tj. Gminy Okonek (postępowanie prowadzone przez Wojewodę Wielkopolskiego pod nr sprawy KN-I.420.4.2020.22).

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.], zwanej dalej „u.s.g.”), przy czym prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (art. 64 ust. 3 u.s.g.). Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt II FSK 1460/14; CBOSA): „Zgodnie bowiem z powołanym przepisem wszelkie prawa i obowiązki gmin uczestniczących w określonym związku międzygminnym, a związane zarówno z wykonywaniem przekazanych mu zadań, jak i z kompetencjami do uchwalania prawa miejscowego, przechodzą z mocy prawa na dany związek, z dniem ogłoszenia statutu związku. To zaś powoduje, że związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek (zob. Z. Pławcki, t.7 w Komentarz do art.64 ustawy o samorządzie gminnym oraz powołana tam literatura i orzecznictwo, publ. LEX/el)”.

Ze względu na powyższe przepisy, jak i na toczącą się procedurę zmiany Statutu Związku z uwagi na przyjęcie Gminy Okonek do Związku, dla oceny legalności badanej uchwały istnieje konieczność ustalenia, czy na dzień jej podejmowania (tj. 11 września 2020 r.) Gmina Okonek miała status członka Związku i czy Zgromadzenie Związku było uprawnione do podjęcia przedmiotowej uchwały również w odniesieniu do tej gminy.

Przystąpienie gminy do istniejącego związku międzygminnego wymaga dokonania stosownej zmiany statutu takiego związku, zgodnie z procedurą przewidzianą w u.s.g. oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz. U. poz. 2334), zwanym dalej „rozporządzeniem”. Z art. 67a ust. 1 u.s.g. wynika, że zmiany statutu związku, którego projekt musi być wcześniej uzgodniony z wojewodą, dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały. W dalszych przepisach art. 67a u.s.g. przewidziano obowiązek przekazania uchwały zmieniającej statut związku radom gmin uczestniczących w związku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowej gminy - również radzie tej gminy (ust. 2) oraz prawo rady gminy do wniesienia sprzeciwu w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku wstrzymującego wykonanie takiej uchwały (ust. 3). Stosownie do zapisów art. 67a ust. 4 u.s.g. zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednakże urzędową publikację poprzedza jeszcze obligatoryjne postępowanie w sprawie rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego, przewidziane w art. 68 u.s.g. i w rozdziale 3. rozporządzenia. Postępowanie to obejmuje kolejno następujące czynności: obowiązek poinformowania wojewody przez przewodniczącego zgromadzenia o zmianie statutu związku międzygminnego po uchwaleniu zmiany statutu, zgodnie z jej projektem uzgodnionym z wojewodą w trybie art. 67a ust. 1 ustawy, oraz po stwierdzeniu braku sprzeciwu, o którym mowa w art. 67a ust. 3 ustawy (§ 7 ust. 1 rozporządzenia), przekazanie przez wojewodę zgłoszenia w sprawie rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego do organu prowadzącego rejestr związków międzygminnych - obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 8 ust. 1 rozporządzenia), dokonanie wpisu w rejestrze związków międzygminnych i powiadomienie o tym fakcie wojewody (§ 9 ust. 1 oraz § 16-19 rozporządzenia). Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 9, ogłasza zmianę statutu związku międzygminnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym (§ 10 ust. 1 rozporządzenia).

Uwzględniając powyższe przepisy proceduralne, jak i zasadę wynikającą z art. 64 ust. 3 u.s.g., stwierdzić należy, że przystąpienie do związku międzygminnego nowej gminy i przejęcie przez związek jej praw i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi następuje z dniem ogłoszenia zmiany statutu związku międzygminnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Również urzędowe ogłoszenie zmiany statutu związku międzygminnego jest wydarzeniem wyznaczającym początkową datę, od której właściwe organy związku mogą wykonywać określone w ustawie prawa i obowiązki organów gmin członkowskich, w tym uchylać akty prawa miejscowego, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Regulacje szczególne dotyczące procedury przystępowania gmin do Związku zawiera także Statut Związku. Istotne znaczenie dla sprawy ma przepis § 44 ust. 4, który określa moment uzyskania członkostwa w Związku przez nową gminę: „Gmina przystępuje do Związku z dniem ogłoszenia stosownej zmiany w Statucie, ze skutkiem na dzień 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano ogłoszenia zmiany Statutu”. Ponadto zgodnie z § 49 ust. 2 Statutu Związku: „Zmiana Statutu Związku wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

Tymczasem z ustaleń faktycznych wynika, że - na dzień podejmowania badanej uchwały (tj. 11 września 2020 r.) - zmiana Statutu Związku, dokonywana z uwagi na przystąpienie do Związku Gminy Okonek, wynikająca z uchwały nr XI/45/2020 Zgromadzenia Związku z dnia 17 lipca 2020 r., nie była jeszcze ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Informacja Przewodniczącego Zgromadzenia Związku o przedmiotowej zmianie Statutu Związku (pismo z dnia 20 sierpnia 2020 r., znak GO.0120.1.2020), wpłynęła do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w dniu 24 sierpnia 2020 r. Zgłoszenie zmiany Statutu Związku do organu prowadzącego rejestr związków międzygminnych - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zostało przekazane przez Wojewodę Wielkopolskiego w dniu 16 września 2020 r. Dopiero zawiadomienie o rejestracji zmiany Statutu Związku, przesłane Wojewodzie Wielkopolskiemu w trybie § 9 rozporządzenia, będzie stanowić podstawę ogłoszenia zmiany Statutu Związku w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (§ 10 ust. 1 rozporządzenia).

Podsumowując, na dzień podjęcia badanej uchwały Gmina Okonek nie posiadała statusu członka Związku, nie doszło do przejęcia przez Związek praw i obowiązków Gminy Okonek związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie określonym w Statucie Związku, a tym samym Zgromadzenie Związku nie było upoważnione do podjęcia uchwały na podstawie art. 6d ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w związku z § 14 ust. 2 pkt 13 lit. h Statutu Związku - w zakresie odnoszącym się do Gminy Okonek. Tym samym uznać należy, że regulacja § 1 pkt 2 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 6d ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2a

ustawy o utrzymaniu czystości, § 14 ust. 2 pkt 13 lit. h, § 2 i § 44 ust. 4 Statutu Związku oraz art. 64 ust. 3 u.s.g.

Wskazane uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały. Stwierdzenie nieważności jedynie obciążonego wadą prawną przepisu § 1 pkt 2 uchwały powoduje bowiem ten skutek, że uchwała pozostaje bezprzedmiotowa w świetle art. 6d ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Zgromadzenie Związku Gmin Krajny w Złotowie

Zarząd Związku Gmin Krajny w Złotowie