

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn.. akt II FSK 1460/14 zgromadzenie związku międzygminnego posiada z mocy art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do uchwalania aktów prawa miejscowego ze skutkiem *ex nunc*.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 u.s.g. prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Co do zasady związek międzygminny nie ma uprawnień do stanowienia prawa miejscowego. Wyłączona jest tym samym generalna kompetencja do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, gdyż do zgromadzenia związku nie znajdują zastosowania m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. (por. t. 5 w Z. Pławecki, Komentarz do art. 69 ustawy o samorządzie gminnym, publ. LEX/el).

Wyjątek od tej regulacji przewidziano w art. 3 ust. 2a u.c.p.g., 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. Tym samym związki międzygminne uzyskały na obszarze ich działania kompetencję do stanowienia prawa miejscowego, w zakresie zapewnienia czystości i porządku. Oznacza to, że zrównano je w kompetencjach w zakresie uchwalania prawa miejscowego z organami gmin je tworzących. W konsekwencji związki międzygminne uzyskały na mocy upoważnienia ustawowego prawo do stanowienia przepisów, które należy zaliczyć do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, o których stanowi art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Aby zaś dany akt został uznany za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP musi dotyczyć spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, musi być aktem prawnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym - musi zawierać przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, na co trafnie wskazano w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2011 r., w sprawie I OZ 834/11. Należy w tym miejscu zauważyć, że Konstytucja RP w powołanym przepisie nie ogranicza uprawnień prawodawczych do stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego takich jak gminy, powiaty i województwa. Nie określa także ram czasowych dla stanowienia przepisów prawa miejscowego, a wskazuje jedynie na obszar działania organów wyposażonych w kompetencję do ich uchwalania. Ograniczenia do ustanawiania przepisów prawa miejscowego dla organów stanowiących wynikają z ram wyznaczonych w delegacji ustawowej oraz poprzez obszar oddziaływania przepisów prawa miejscowego.

Istota sporu w powołanej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie czy związki międzygminne stanowią przepisy prawa miejscowego posiadają także uprawnienie do uchylania (derogacji) wcześniejszych przepisów prawa miejscowego dotyczących materii uregulowanej w art. 3 ust. 2a u.c.p.g., a uchwalonych wcześniej przez organy gmin wchodzących w ich skład.

Pod pojęciem derogacji rozumie się w doktrynie pozbawienie normy prawnej jej mocy obowiązującej przez inną normę w sposób wyraźny za pomocą tzw. klauzuli derogacyjnej, stwierdzającej uchylenie określonych przepisów, bądź też w sposób dorozumiany przez wejście w życie nowych przepisów, odmiennie regulujących dane stosunki społeczne (por. I. Bogucka, S. Bogucki, O derogacji i pojęciach pokrewnych, publ. Państwo i Prawo z 1992, z. 6, s. 80).

Już te okoliczności wskazują na możliwość, w ramach przyznanych w art. 3 ust. 2a u.c.p.g. kompetencji, również na derogowania przepisów, które obowiązują w tym samym przedmiocie na określonym terenie,

nawet jeśli zostały uchwalone przez inny organ. Potwierdza to prawidłowa wykładnia norm wynikających z art. 163 i art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163) oraz, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164).

Jedną z instytucji samorządu terytorialnego są właśnie związki międzygminne, których zadania i kompetencje określono w Rozdziale 7 u.s.g. (art.64 do art. 74). Związek międzygminny to ustawowo określona forma prawna, w jakiej odbywa się współdziałanie pomiędzy gminami wykonującymi wspólnie zadania publiczne (por. Z. Pławecki, t.1 w Komentarz do art.64 ustawy o samorządzie gminnym, publ. LEX/el). Istnieje zatem podstawa ustawowa do ich funkcjonowania, a ich powoływanie uzasadnione jest potrzebą realizacji podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, czyli gmin wynikające czy to z rachunku ekonomicznego, czy skali przedsięwzięć, bądź zdolności organizacyjnych pojedynczych gmin. Również kompetencje uchwałodawcze w zakresie prawa miejscowego wynikają ściśle z delegacji ustawowej (art. 3 ust. 2a u.c.p.g.).

Należy zatem przyjąć, że do prawidłowego wykonywania tych ostatnich kompetencji niezbędne będzie takie stanowienie prawa miejscowego, które na danym terenie pozwoli im także na uchylanie przepisów, które w tym samym przedmiocie obowiązywały z mocy kompetencji uchwałodawczych gmin, które dany związek powołały. W przeciwnym wypadku zostałyby one de facto pozbawione części swoich kompetencji jako międzygminny organ uchwałodawczy. W żadnym przypadku nie może to przesądzać o wkraczaniu w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż po pierwsze związki międzygminne, jak wskazuje już sama nazwa, mogą być tworzone wyłącznie przez gminy na podstawie uchwał o utworzeniu związku podejmowanych przez rady zainteresowanych gmin (art. 64 ust. 2 u.s.g.). Po drugie ich celem jest wykonywanie zadań publicznych, które również z woli ustawodawcy mogą być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 u.s.g.). Po trzecie to ustawodawca na mocy wyraźnej delegacji wynikającej z art. 3 ust. 2a u.c.p.g. wyposażył je w uprawnienia do uchwalania aktów prawa miejscowego. Wynika stąd zatem, że o istnieniu danej normy wynikającej z przepisów prawa miejscowego obowiązujących przed wejściem w życie nowych przepisów uchwalanych przez związek międzygminny ze skutkiem *ex nunc* powinien stanowić wyłącznie związek międzygminny. Derogacja ta nie oznacza więc eliminacji z obrotu prawnego przepisów uchwalonych przez rady gmin (miast) ze skutkiem od ich ustanowienia. Nadal do stanów faktycznych i prawnych, które zaistniały przed wejściem w życie przepisów ustanowionych przez związek międzygminny, będą miały zastosowanie dotychczasowe przepisy prawa miejscowego.

W świetle art. 64 ust. 3 u.s.g. Sąd podzielić poglądu wyrażonego przez Sąd I instancji, że pomimo faktu przekazania przez gminy określonych zadań Związkowi, gminy tworzące ten Związek w dalszym ciągu utrzymują uprawnienie do wykonywania tego samego zadania. 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. Pławecki, t.7 w Komentarz do art.64 ustawy o samorządzie gminnym oraz powołana tam literatura i orzecznictwo, publ. LEX/el). Nie oznacza to oczywiście, że wygasają zadania gminy, które jednak z jej woli realizowane są w jej imieniu przez związek międzygminny.

Źródło: [CBOSA](#)

Czy związek międzygminny może uchwalać i uchylać akty prawa miejscowego?

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 15, styczeń 2016 10:09

Katarzyna Liszka-Michałka

Odsłony: 1918
