

05.12.2017

Nr 5595 Zał. Kowalczyk



WOJEWODA PODKARPACKI

Rzeszów, 2017-12-4

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2.274.2017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz.1875) w zw. Z art.6r ust.3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości in porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr XXXVI/228/2017 Rady Miejskiej w Radymnie z dnia 30 października 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczaną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

UZASADNIENIE

W dniu 3.11.2017 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymała uchwałę Rady Miejskiej Radymna Nr XXXVI/228/2017 z 30 października 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada Miejska w Radymnie podejmując przedmiotową uchwałę powołała się m. in. na przepis art. 6r ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289), zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w załączniku do niej Rada Miejska w Radymnie ustanowiła Regulamin Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Radymnie, czym przekroczyła delegację ustawową wynikającą z ww. przepisu art. 6r ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do określenia w podejmowanej na jego podstawie uchwale sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów. Ewentualnie w uchwale takiej rada gminy może - na podstawie art. 6r ust. 3d ww. ustawy - określić także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje nie ustanawiają delegacji dla rady gminy do uchwalenia regulaminu funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art.94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Analiza uchwalonego przez Radę Miejską w Radymnie regulaminu punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wskazuje, że zawarto w nim regulacje nieobjęte upoważnieniem ustawowym dla rady gminy zawartej w art.6r ust.3 w/w ustawy.

W przyjętym przez Radę regulaminie wprowadzonym zmianą uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi określono m.in.rodzaj odpadów komunalnych przyjmowanych przez punkt selektywnej zbiórki odpadów. Tymczasem frakcje odpadów przyjmowanych do punktu zostały również określone w treści uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radymna. Podkreślenia wymaga również, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust.3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków. Tymczasem niektóre postanowienia ocenianego regulaminu normują obowiązki właścicieli nieruchomości. Dotyczy to m.in. obowiązku niezalegania z opłatami za świadczone usługi, okazywania dowodów w postaci deklaracji złożonej do Burmistrza o wysokości opłaty (ust.8), zapewnienia we własnym zakresie transportu odpadów do PSZOK (ust.7), obowiązku przestrzegania zaleceń obsługi PSZOK w zakresie miejsca złożenia odpadów, obowiązek dostarczenia odpadów w takiej formie i ilości, która umożliwi ich przeniesienie do urządzeń znajdujących się na terenie PSZOK. Materią niedopuszczalną w przedmiotowym regulaminie

jest również zawarte w ust.25 regulaminu regulacje mechanizmu rekompensaty oraz wskaźniki do obliczania, kontrolowania i przeglądów rekompensat.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada Gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993, Nr 2, s.21).

— Zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypominano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Oczywiście jest także, że akt prawny nie może być sprzeczny z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany. Kierując się powyższą normą konstytucyjną oraz wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawidłowego wykonania delegacji ustawowej, należy dojść do wniosku, że uchwalenie regulaminu funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w oparciu o przepis art. 6r ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie może stanowić podstawy prawnej jego przyjęcia stanowi wadliwość naruszającą w sposób istotny prawo i powodującą konieczność stwierdzenia nieważności wymienionej regulacji.

Ważną kwestią jest również to, że rada stanowiąc akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej nie może przekraczać dyspozycji tej delegacji. Wszelkie odstępstwa, od określonego katalogiem sformułowanym w przepisie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, treści uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu prawa, jak i konstytucyjnej

zasady praworządności w zakresie legalności, co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwego aktu z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia w uchwale zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych (wyroki: NSA z dnia 8.11.2012 r. sygn.. akt II OSK 2012/12, WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r. sygn..akt IV SA/Po 748/13, WSA w Szczecinie z dnia 18.04.2013 r. sygn.. akt II SA/Sz 238/13).

Nie ulega wątpliwości, że organ jakim jest rada gminy działa na podstawie prawa i w jego granicach a więc stanowiono przez ten organ regulacje muszą znaleźć oparcie w konkretnych przepisach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Z przedstawionych wyżej względów oraz z uwagi na fakt, iż Regulamin Punktu Selektynego Zbierania Odpadów Komunalnych w Radymnie stanowi całość wprowadzanych przedmiotową uchwałą zmian należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Radymnie w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

- 1/ Burmistrz Miasta Radymna,
- 2/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Radymnie.