



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 marca 2020 r.

Poz. 1549

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.93.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 marca 2020 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 6r ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Gminy Rakszawa Nr XVI/129/20 z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2020 r. Rada Gminy Rakszawa podjęła uchwałę nr XVI/129/20 z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2020 r. Rada Gminy Rakszawa podejmując przedmiotową uchwałę powołała się m. in. na przepis art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.), zgodnie z którym gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży. Rada powołała się również na art. 6r ust. 3 ww. ustawy według którego 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.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje nie ustanawiają delegacji rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia i prowadzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Obowiązek taki wynika wprost z przywołanego przez Radę Gminy Rakszawa art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Utworzenie takiego punktu jest zatem obowiązkiem wynikającym wprost z ww. ustawy i brak jest podstaw dla rady gminy do podejmowania w tym zakresie jakiegokolwiek uchwały. Z analizy przepisów ustawy (art. 11) wynika, że wykonanie tego obowiązku następuje poprzez zawarcie stosownej umowy stąd leży on w gestii organu wykonawczego gminy.

Delegacji do podjęcia przedmiotowej uchwały nie stanowi również 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 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

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 przypomniano, 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 podjęcie uchwały w sprawie utworzenia i prowadzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w oparciu o przepisy art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 6r ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które nie mogą stanowić podstawy prawnej jej przyjęcia stanowi wadliwość naruszającą w sposób istotny prawo i powodującą konieczność stwierdzenia nieważności wymienionej regulacji.

Z przedstawionych wyżej względów należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały Rady Gminy Rakszawa.

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
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński