



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8556

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.827.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/61/2019 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Regulaminu korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) prowadzonego przez Gminę Łazy, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a, 3b i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), dalej jako "ustawa" oraz z art. 7 Konstytucji.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr X/61/2019 (dalej jako "uchwała") Rada Miejska w Łazach, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustaliła Regulamin korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) prowadzonego przez Gminę Łazy.

W ocenie Wojewody Śląskiego uchwała powyższa w sposób istotny narusza prawo.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gminy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 (tj. co najmniej papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz bioodpadów), a także 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. Przy czym obowiązek przyjmowania przez PSZOK ostatnich wymienionych strumieni odpadów znajdzie zastosowanie od 1 stycznia 2025 r.

Jednocześnie na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, rada gminy winna określić, 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 świetle wyżej przedstawionej regulacji należy uznać, że rada gminy na podstawie delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 ustawy, jest władna do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała 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 tym sposób świadczenia usług przez PSZOK. Nie jest dopuszczalne podjęcie dwóch lub większej liczby uchwał na tej samej podstawie prawnej.

Lokalny prawodawca wykonując delegację ustawową musi uregulować w jednej uchwale wszystkie przekazane przez ustawodawcę kwestie w sposób kompletny. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1242/16 (publ.: w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Pomimo, iż Rada Miejska w Łazach nie wskazała ww. przepisu, jako podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego regulaminu nie sposób uznać, że mógłby on powstać w przyjętym przez Radę kształcie w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis daje radzie gminy podstawę do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pojęcie zasad i trybu korzystania zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy, do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt: II SA/Go 932/17, publ.: w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jednakże rada ustanawiając na powyższej podstawie akt prawa miejscowego jest ograniczona obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 marca 2018 r. sygn. akt: II SA/Rz 22/18, publ.: w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Inaczej ujmując, normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, a ta - w przypadku określenia sposobu świadczenia usług przez PSZOK wynika z przepisów art. 6r ust. 3 oraz 3a, 3b i 3d ustawy.

W istocie Rada Miejska w Łazach podjęła, na sesji w dniu 30 października 2019 roku, na podstawie wskazanego wyżej przepisu art. 6r ust. 3 ustawy uchwałę Nr X/60/2019 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Łazy i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której określono co prawda kwestie rodzajów odpadów odbieranych przez PSZOK oraz ich ilości i ewentualnych ograniczeń (w ramach opłaty uiszczanej przez właściciela nieruchomości na terenie Gminy Łazy) jak i transportu odpadów do PSZOK, jednak w pozostałych sprawach odesłano do Regulaminu przyjętego przedmiotową uchwałą. Regulamin ten w istotnym zakresie stanowi więc uzupełnienie przepisów uchwały Nr X/60/2019, jako że określa sposób działania PSZOK-u, a więc sposób świadczenia przez ten Punkt usług dla właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami (w zamian za uiszczoną opłatę).

W przekonaniu organu nadzoru podjęcie uchwały w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym dopuszczalne jest w sytuacji, gdy zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowią materii ustaw szczególnych oraz wydawanych na ich podstawie aktów wykonawczych - w tym aktów prawa miejscowego. A tak jest w tym przypadku. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3 ust. 2 pkt 6 wprowadza obowiązek tworzenia przez gminy punktów selektywnego zbierania odpadów, a w art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a, 3b i 3d ustawy zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia sposobu świadczenia usług przez te PSZOK-i. Pod pojęciem "sposobu świadczenia usług" należy rozumieć również zasady, na jakich mieszkańcy gminy mogą z tych usług (a więc i z działalności PSZOK-u) korzystać.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP, stanowiącego że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym, 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.

W świetle powyższych rozważań, w opinii organu nadzoru, rada gminy nie posiada delegacji ustawowej do podjęcia regulaminu PSZOK w formie odrębnej uchwały, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

Reasumując, wskazane powyżej uchybienia dokonane w przedmiotowej uchwale stanowią istotne naruszenie prawa i winny skutkować jej nieważnością.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/61/2019 Rady Miejskiej w Łazach w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak