



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 grudnia 2014 r.

Poz. 5316



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.142.32.2014.GD1

Wrocław, dnia 8 grudnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

pkt 4 Rozdziału I we fragmencie: „i poleceń pracownika punktu” oraz pkt 10 i pkt 11 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 29 października 2014 r. Nr XLIX/220/2014 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę Nr XLIX/220/2014 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 listopada 2014 r. pismem Nr RO.II.0007.XLIX.2014 z dnia 29 października 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **pkt 4 Rozdziału I we fragmencie: „i poleceń pracownika punktu” załącznika nr 2 do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) – dalej zwanej ustawą;

- **pkt 10 i pkt 11 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 6r ust. 3 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie otwiera uchwałodawcy możliwość uregulowania innych spraw, jednak ściśle związanych z przedmiotową kompetencją. Taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi jednak dla rady gminy podstawy do formułowania ustanowionych norm w sposób dowolny. Granicą normy kompetencyjnej są zawsze przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz normy hierarchicznie wyższe niż akt prawa miejscowego.

W Rozdziale I (Zasady ogólne) w pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Korzystający z PSZOK zobowiązani są do bezwzględnego przestrzegania regulaminu i poleceń pracownika punktu.”

Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis załącznika nr 2 do uchwały (Regulaminu korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych) we fragmencie: „i poleceń pracownika punktu” wykracza poza przyznaną na mocy art. 6r ust. 3 ustawy delegację ustawową. W ocenie bowiem organu nadzoru nałożenie obowiązku w postaci nakazu bezwzględnego przestrzegania poleceń pracownika punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, nie może zostać uznane za określenie sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, do czego Rada była uprawniona. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym słowo „polecenie” znaczy tyle co „wypowiedź nakazująca komuś wykonanie jakiejś czynności” (słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2503778/polecenie>). W świetle obowiązujących przepisów prawa, brak jest upoważnienia do tego, aby pracownik punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dysponował prawem wydawania jakichkolwiek poleceń podmiotom dostarczającym odpady do tego punktu.

Podkreślić trzeba, 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 dnia 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 (...)”.

Należy zatem uznać, że **pkt 4 Rozdziału I załącznika nr 2 do uchwały we fragmencie: „i poleceń pracownika punktu”** podjęty został z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Rozdziale II („Ustalenia szczegółowe”) załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały postanowiono, że:

- **pkt 10** „*W przypadku dostarczenia do PSZOK większej ilości odpadów niż określona w Załączniku nr 1 do uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług, mieszkańiec ponosi koszty przyjęcia nadwyżki odpadów przez PSZOK, według cennika przyjmowania odpadów do PSZOK.*”;

- **pkt 11** „*Cennik przyjmowania odpadów do PSZOK znajduje się na stronie internetowej gminy Udanin oraz przy wjeździe na teren PSZOK.*”.

Uchwała Rady Gminy Udanin Nr XLIX/220/2014, oparta na delegacji zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ma określać szczegółowo sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Elementy obligatoryjne, do uregulowania których rada gminy została zobowiązana w przedmiotowym akcie to:

- a) ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości,
- b) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości,
- c) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Z przepisu tego wynika, że dopuszczalne jest limitowanie przez gminę ilości odpadów komunalnych, które przedsiębiorca będzie odbierał od właścicieli nieruchomości w ramach opłat uiszczanych przez nich na rzecz gminy. Gmina powinna we własnym zakresie skalkulować wysokość tych limitów.

Ponadto na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy gmina może ustalić, niezależnie od stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłatę za odbiór odpadów wytwarzanych ponad limit (np. opłata za „podstawienie” dodatkowych pojemników/worków na odpady i ich odbiór). Przedsiębiorca odbierze od właściciela nieruchomości nadwyżkę odpadów, ale w zamian za to właściciel będzie musiał ponieść dodatkową opłatę (w tym zakresie gmina będzie świadczyć na jego rzecz „zwykłą” usługę wywozu odpadów). Treść pkt 10 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały wskazuje, że właśnie taka sytuacja została tym przepisem uregulowana. Rada Gminy postanowiła bowiem, że w przypadku dostarczenia do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych większej ilości odpadów (przekroczenie limitów), niż określona w Załączniku nr 1 do niniejszej uchwały, przyjmowanych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w PSZOK, mieszkaniacze będą ponosić koszty przyjęcia tej nadwyżki odpadów. Jednocześnie postanowiono, iż koszt tej dodatkowej usługi będzie ustalany na podstawie cennika przyjmowania odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Natomiast wedle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Tak więc podstawą prawną do świadczenia przez gminę dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów jest uchwała rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W opinii organu nadzoru uregulowania podjęte na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy mogłyby stanowić część zapisów niniejszej uchwały, jednakże pod warunkiem, iż zostałyby spełnione warunki wyczerpującej ich realizacji tzn. nastąpiłoby określenie wszystkich wskazanych tym przepisem zagadnień. Analiza treści pkt 10 i pkt 11 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały wskazuje jednak, że warunku tego nie zrealizowano. Nie określono mianowicie wysokości cen dodatkowych usług, o których mowa w pkt 10 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały, świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, odsyłając w tym zakresie do bliżej nieokreślonego „cennika przyjmowania odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”. Działanie takie nie spełnia zatem wymaganej w tych okolicznościach przesłanki odpowiedniej komplementarności. W tym miejscu trzeba także zaznaczyć, że Rada Gminy Udanin w dniu 27 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę nr XXV/109/2012 w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi. Uchwała ta nie przewiduje jednak opłat za usługi, o jakich mowa w pkt 10 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały odnosząc się de facto jedynie do kwestii określonej w § 1 ust. 2 kwestionowanej uchwały.

W tym stanie rzeczy zapisy **pkt 10 i pkt 11 Rozdziału II załącznika nr 2 do uchwały** należy uznać za wadliwe, naruszające w stopniu istotnym przepis art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska