



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lipca 2015 r.

Poz. 3294

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.8.6.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 lipca 2015 r.

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

§ 1 ust. 4 we fragmencie: *oraz dokonać zmiany złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi* uchwały Nr VIII/55/15 Rady Miejskiej w Bolkowiu z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz części I ust. 5 we fragmencie: *i poleceń pracownika punktu* załącznika Nr 2 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bolkowiu na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz.1399 ze zm.) - zwana dalej „ustawą”, podjęła uchwałę Nr VIII/55/15 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów – zwana dalej „uchwałą”. W załączniku Nr 1 do uchwały określone są rodzaje odpadów przyjmowanych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Załącznik Nr 2 do uchwały stanowi regulamin korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanego na terenie byłego wysypiska śmieci w Wierzchosławicach – zwany dalej „regulaminem”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 1 ust. 4 uchwały we fragmencie: *oraz dokonać zmiany złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6m ust. 2 ustawy,

- ust. 5 części I regulaminu we fragmencie: *i poleceń pracownika punktu* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 ustawy.

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 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.

Rada Miejska w Bolkowie w §1 ust. 4 uchwały postanowiła, że *w przypadku przekroczenia ilości zebranych odpadów komunalnych określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 właściciele nieruchomości niezamieszkałych na których powstały odpady, winni są wyposażyć nieruchomość w dodatkowy pojemnik oraz dokonać zmiany złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Należy wskazać, że kwestia obowiązanego postępowania właściciela nieruchomości w przypadku zmiany określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości uregulowana jest na poziomie ustawowym, tj. w art. 6m ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi, że: *w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.*

Z powyższego wyraźnie wynika, iż Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji normy ustawowej, poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązku dokonania zmiany złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku przekroczenia ilości zebranych odpadów komunalnych. Tymczasem ustawodawca w takiej sytuacji nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek złożenia nowej deklaracji w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W części I (zasady ogólne) w ust. 5 regulaminu czytamy, że *Korzystający z PSZOK zobowiązani są do bezwzględnego przestrzegania regulaminu i poleceń pracownika punktu.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis regulaminu we fragmencie i poleceń pracownika punktu wykracza poza przyznaną na mocy art. 6r ust. 3 ustawy delegację ustawową. Zdaniem 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.

Wymaga podkreślenia, że 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Należy zatem uznać, iż ust. 5 części 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.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz