



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 3422

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.83.9.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr **XIV/70/2015** z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XIV/70/2015** w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 3 lipca 2015 r. nr RM.0711.13.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Ponadto Rada Miejska w Miliczu wskazała jako podstawę prawną postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr XI/47/2015 z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina” (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r. poz. 2344 ze zm.), która została przyjęta na podstawie art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863).

Zgodnie z § 1 uchwały Rada Miejska w Miliczu ustanowiła kwartalną dopłatę dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości 3,50 zł (słownie: trzy złote i 50/100) na jedną osobę uprawnioną.

Analizę podstawy prawnej przyjętej uchwały należy rozpocząć od przytoczenia przepisów ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy, rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Z kolei art. 27 ust. 2 ustawy stanowi, że rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, przyjmując program, o którym mowa w ust. 1, określają w szczególności: 1) zakres podmiotowy programu; 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych; 3) zasady realizacji programu.

Zdaniem Organu Nadzoru, uprawnienia przysługujące członkom rodzin wielodzietnych, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, mogą być przyznawane przez organ stanowiący gminy wyłącznie w oparciu o przepisy kompetencyjne wynikające z innych ustaw. Przykładem takiego przepisu kompetencyjnego jest art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka. Organ Nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Miliczu, korzystając z powyższej kompetencji, przyjęła uchwałę Nr XIV/72/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie ustanowienia gminnej jednorazowej zapomogi finansowej z tytułu urodzenia się dziecka dla osób zamieszkałych na terenie Gminy Milicz. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepisu kompetencyjnego wynikającego z przepisu szczególnego – art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Miliczu w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina”.

Podobnie, należało wskazać przepis kompetencyjny wynikający z ustaw odrębnych w przypadku podjęcia przez Radę uchwały w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tymczasem Rada Miejska w Miliczu w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przytoczyła wyłącznie jeden przepis rangi ustawowej – art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Należy zauważyć, że poprzez art. 18 ust. 2 pkt 15 wskazanej ustawy ustawodawca stwarza możliwość poszerzenia katalogu właściwości rady gminy poprzez ustawy szczególne. Zdaniem Organu Nadzoru przepis ten nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla uchwały podejmowanej przez organ stanowiący gminy, ponieważ każdorazowo wymaga odwołania do innego przepisu szczególnego ustawy. Wszystkie kompetencje Rady muszą być unormowane wyczerpująco w ustawach, nie wolno ich domniemywać ani nie mogą one być dorozumiane.

Organ Nadzoru wskazuje, że ewentualną podstawą prawną dla podjętej uchwały mogły być przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która określa m.in. zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku (art. 1 pkt 1 ustawy).

Zgodnie z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia zawarte w przedmiotowej uchwale naruszają w sposób istotny powołany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z cytowanego wyżej przepisu. Artykuł 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi o kompetencjach Rady w zakresie ustanawiania zwolnień w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, spełniających kryterium dochodowe ustalone w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Z treści przywołanego przepisu nie wynikają uprawnienia dla organów stanowiących gmin do ustanawiania zwolnień podmiotowych, dotyczących w tym przypadku rodzin wielodzietnych, bez odniesienia do osiąganego przez te rodziny dochodu.

Rada, decydując się na wprowadzenie obszaru, w którym preferować będzie rodziny wielodzietne i ustalając związane z tym ich uprawnienia, powinna zawsze rozważyć legalność danego uregulowania w kontekście innych przepisów ustawowych regulujących daną dziedzinę, w tym przypadku przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. O zakazie wprowadzania zwolnień podmiotowych z obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wypowiedziały się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 października 2013 r. (sygn. akt I SA/Gl 983/13) i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 668/13).

Dodatkowo Organ Nadzoru wskazuje na pierwotne brzmienie art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228).

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu, rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Należy mieć jednak na uwadze, że art. 6k ust. 4 ustawy został zmieniony przez art. 1 pkt 14 lit. c) ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).

Powyższe oznacza, że Rada Miejska nie jest władna do regulowania kwestii zwolnień z opłat związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi poza wskazanym wyżej przepisem art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zatem stwierdzić, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do ustanowienia dopłat do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o obowiązujące przepisy ustaw.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwały, brak jest podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, nastąpiło niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały. Oznacza to, że zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że Rada Miejska w Miliczu, podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz postanowienia uchwały Rady w sprawie przyjęcia Gminnego Programu „Milicka Duża Rodzina”, która jest aktem normatywnym hierarchicznie podporządkowanym ustawom, przyjęła akt prawny bez podstawy prawnej. Ponadto podstawą prawną przedmiotowej uchwały nie może być żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Miejskiej w Miliczu w całości.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Biorąc powyższe pod uwagę 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka