



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.125.2.2013.RJ1



11656

BOK 1972/3/2013
2013-03-04

Wrocław, dnia 28 lutego 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 15 uchwały nr XXVII/224/13 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stronie Śląskie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski - organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 15 uchwały nr XXVII/224/13 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stronie Śląskie .

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 stycznia 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), Rada Miejska w Stroniu Śląskim podjęła uchwałę nr XXVII/224/13 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stronie Śląskie.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 lutego 2013 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W § 15 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: „*Właściciele nieruchomości, w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, obowiązani są do minimalizowania używania opakowań jednorazowych, podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów .*” Tym samym na właścicieli nieruchomości nałożone zostały obowiązki w postaci:

- 1) minimalizowania używania opakowań jednorazowych,
- 2) podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów.

Na wstępie należy zauważyć, że powyższy zapis uchwały zamieszczono w jej Rozdziale 5 zatytułowanym „Wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”. Na podstawie bowiem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obowiązkowo należy określić także wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21) plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy wskazać, że celem przygotowania tego dokumentu jest wprowadzenie nowego, zgodnego z założeniami ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.) systemu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie. Dodatkowo Plan gospodarki odpadami wskazuje konieczne do realizacji cele i działania w zakresie poszczególnych rodzajów odpadów oraz przedstawia ogólny zarys funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami na terenie województwa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy „Plan” stanowi istotne narzędzie, które posłużyć ma w osiągnięciu celów założonych w strategii województwa. Podkreślić przy tym trzeba, że plany gospodarki odpadami (tak samo jak programy ochrony środowiska) nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji.

Przechodząc do szczegółowych postanowień Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 odnośnie odpadów opakowaniowych, zawartych w podrozdziale 7.7.2 o tytule „Odpady, które podlegają odrębnym przepisom prawnym, w tym odpady niebezpieczne” (część V „system gospodarki odpadami”, rozdział 7 „cele w zakresie gospodarki odpadami” – str. 198) czytamy, iż określono tam:

- cel długoterminowy do roku 2023 w postaci: prowadzenia systemu zbierania odpadów opakowaniowych umożliwiającego prowadzenie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

- natomiast jako cele krótkoterminowe do roku 2017 określono:

1) osiągnięcie, do roku 2014, poziomów odzysku i recyklingu odpadów powstałych z opakowań oraz utrzymanie poziomów w latach następnych:

- opakowania razem: 60% odzysku, 55% recyklingu,
- opakowania z tworzyw sztucznych: 22,5% recyklingu,
- opakowania z aluminium: 50% recyklingu,
- opakowania ze stali, w tym z blachy stalowej: 50% recyklingu,
- opakowania z papieru i tektury: 60% recyklingu,
- opakowania ze szkła gospodarczego poza ampułkami: 60% recyklingu,
- opakowania z drewna: 15% recyklingu,

2) wdrożenie systemu selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych na terenie całego województwa,

3) podejmowanie działań informacyjno – edukacyjnych w celu zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych.

Dalej czytamy, że osiągnięcie wyznaczonych wyżej celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi będzie możliwe poprzez realizację następujących kierunków działań na szczeblu wojewódzkim i gminnym:

- rozbudowy infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych,

- rozbudowania infrastruktury technicznej w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych,

- wspierania działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku.

Należy zatem zauważyć, że z samych postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, z którym zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach § 15 uchwały powinien korespondować i być z nim zgodny, nie sposób wywieźć kompetencji która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych

i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi mówi się tam jedynie o wspieraniu działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych oraz w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Z tego wniossek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków. Ponadto, jak już była o tym mowa wyżej, przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „*charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo*”. Co istotne, także w literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Np. zdaniem M. Górskiego, „*plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych*” (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28). Podobnie uważa A. Barczak, podkreślając, że tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. więcej w: A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ABC 2006). Dodatkowo organ nadzoru zwraca także uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionego obowiązku. Problematiczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy został on prawidłowo wykonany.

Trzeba również zaznaczyć, że materię spraw objętą postanowieniami § 15 uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ust. 1 ustawy o odpadach, który stanowi, iż:

„1. Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia.

2. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi.

3. Odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.”

W nawiązaniu do powyższego wymaga stwierdzić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze 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 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. 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 gloszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

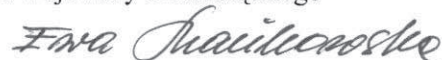
Powyższe, zdaniem organu nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 15 uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim, ze względu na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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



Ewa Mańkowska