



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów
skr. poczt. 297

P.II.4131.2.122.2017

URZĄD GMINY GORZYCE
Wpłynęło - Kancelaria Ogólna
Data 28-07-2017
Nr Rejestru 0564/RPP/17
Ilość załączników

Podane

Rzeszów, 2017-07-27

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) w zw. z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

załącznika do Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gorzycach stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Gorzyce nr XXXIX/261/17 z dnia 28.06.2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gorzycach.

UZASADNIENIE

W dniu 28 czerwca 2017 r. Rada Gminy Gorzyce podjęła uchwałę nr XXXIX/261/17 w sprawie uchwalenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gorzycach. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2017 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w załączniku do Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gorzycach przyjętego przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gorzyce ustanowiła regulamin funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Gorzycach, czym przekroczyła delegację ustawową wynikającą z przepisów art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), z których to Rada wywiodła kompetencję do wprowadzenia przedmiotowej regulacji. Cytowany wyżej art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, zaś art. 12 ust. 2 tej ustawy stanowi delegację dla organów stanowiących jednostek samorządowych do nadania

statutu tworzonej jednostce budżetowej, oraz określenia mienia przekazywanego tej jednostce w zarząd. Przedmiotowe przepisy stanowią zatem delegację ustawową do nadania przez radę gminy statutu zakładowi gospodarki komunalnej, a nie do uchwalenia regulaminu punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Z przepisów tych wynika, że statut jednostki budżetowej jest aktem prawa wewnętrznego, określającym wewnętrzną organizację danej jednostki (jej strukturę), tryb działania i zadania. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby statut jednostki budżetowej określał co najmniej jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut nadaje jednostce budżetowej organ, który ją utworzył, tj. minister, kierownik urzędu centralnego, wojewoda lub inny organ działający na podstawie odrębnych przepisów - w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych - albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wobec gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby statut określał przedmiot działalności jednostki budżetowej, obejmujący działalność podstawową oraz działalność uboczną. Zadaniem gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest obsługa działalności rzeczowej, dla której jednostka została utworzona.

W ocenie organu nadzoru regulamin funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych nie może stanowić materii regulowanej w zapisach statutu zakładu gospodarki komunalnej. W tym miejscu należy zważyć na 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 obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a 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.

Analiza przyjętego przez Radę Gminy Gorzycy regulaminu wskazuje, że zawarto w nim regulacje dotyczące działalności samego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gorzycach, a więc

takie, które mogłyby znaleźć odzwierciedlenie w zapisach samego statutu m. in. określenie formy organizacyjno-prawnej zakładu (§ 1 ust. 2), czasu jego funkcjonowania (§ 1 ust. 3), okresu świadczenia usług (§ 1 ust. 3) czy też dotyczące gospodarki finansowej Zakładu oraz mechanizmu otrzymywanej przez niego rekompensaty (§ 4).

W pozostałej części przyjętego regulaminu tj. w § 2 i § 5 określono zakres świadczenia usług publicznych w zakresie funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów oraz wskazano obowiązki Zakładu wskazując jakiego rodzaju odpady komunalne przyjowane są przez punkt selektywnej zbiórki odpadów dodatkowo określając w ust. 2 § 5 warunki korzystania z prowadzonego punktu zbiórki odpadów przez mieszkańców gminy m. in. obowiązek wylegitymowania się dowodem wpłaty za świadczone przez Zakład usługi (§ 5 ust. 2 pkt 2), zapewnienia transportu odpadów do punktu na własny koszt (§ 5 ust. 2 pkt 3) czy też regulując prawo do złożenia reklamacji w przypadku nienależytego wykonywania usług przez Zakład (§ 5 ust. 2 pkt 9). Regulacje powyższe stanowią materię uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) regulującej 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. Na uwagę zasługuje, iż na terenie Gminy Gorzyce obowiązuje uchwała Rady Gminy Gorzyce z dnia 11 maja 2017 r. nr XXXVII/250/17 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie

korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego (vide np.: wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt II SA/Op 324/11). Powielenie przez Radę Gminy Gorzyce materii aktu prawa miejscowego w przepisach aktu niższego rzędu tj. Statucie Zakładu Gospodarki Komunalnej należy uznać za niedopuszczalne.

Zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypominano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Oczywiście jest także, że akt prawny nie może być sprzeczny z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany. Kierując się powyższą normą konstytucyjną oraz wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawidłowego wykonania delegacji ustawowej, należy dojść do wniosku, że uchwalenie regulaminu funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w oparciu o przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które nie mogą stanowić podstawy prawnej jego podjęcia stanowi wadliwość naruszającą w sposób istotny prawo i powodującą konieczność stwierdzenia nieważności wymienionej regulacji.

Z przedstawionych wyżej względów należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały Rady Gminy Gorzyce we wskazanym zakresie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Gorzyce
2. Przewodniczący Rady Gminy Gorzyce