



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 4508

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.608.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/358/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Buczkowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) dalej jako: „ustawa”, 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.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę Nr LII/358/23 w sprawie zmiany uchwały dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Buczkowice, dalej jako: „uchwała”.

Podejmując kwestionowaną uchwałę, Rada dokonała nowelizacji uchwały Nr XXIV/170/20 Rady Gminy Buczkowice z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Buczkowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 8520), dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem. Z brzmienia przepisów kwestionowanej uchwały wynika bowiem, że dokonując nowelizacji w uprzednio obowiązującym Regulaminie, Rada nie uregulowała w sposób kompleksowy materii dotyczącej częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego*. Ponadto art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy stanowi, że *Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego*. Organ nadzoru wskazuje, że realizując delegację zawartą w ww. przepisie, rada gminy jest zobowiązana określić częstotliwość dla wszystkich wymaganych ustawą frakcji odpadów. Pominięcie w treści regulaminu określenia częstotliwości dla którejkolwiek z frakcji odpadów oznacza brak wypełnienia delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności regulaminu w całości.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy podnieść, że Rada Gminy Buczkowice w § 1 pkt 3 uchwały wyodrębniła z bioodpadów frakcję odpadów stanowiących części roślin

pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Dodatkowo w § 1 pkt 9 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 10 pkt 1 Regulaminu, stanowiąc, że *Ustala się następujące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z budynków mieszkalnych jednorodzinnych: 1) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów z wyłączeniem odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy – jeden raz w miesiącu w okresie od listopada do marca, oraz jeden raz na dwa tygodnie w okresie od kwietnia do października*. Podobnie w odniesieniu do budynków wielolokalowych, Rada w § 1 pkt 12 kwestionowanej uchwały nadała nowe brzmienie § 11 pkt 1 Regulaminu, stanowiąc, że *ustala się następujące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z budynków wielolokalowych: 1) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów, z wyłączeniem odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy – jeden raz w miesiącu w okresie od listopada do marca oraz jeden raz w tygodniu w okresie od kwietnia do października*.

Z przytoczonych wyżej regulacji wynika, że pomimo wyodrębnienia osobnej frakcji odpadów w postaci części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, Rada jednocześnie nie określiła częstotliwości pozbywania się tych odpadów z terenu nieruchomości przez ich właścicieli. Co więcej, Rada wprost wyłączyła tę frakcję z regulacji zawartych w § 10 pkt 1 oraz § 11 pkt 1 Regulaminu, nie stanowiąc przy tym odrębnego przepisu uchwały określającego częstotliwość pozbywania się odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Dodatkowo na mocy § 1 pkt 5-8 kwestionowanej uchwały, Rada wyłączyła ww. frakcję odpadów spod zakresu regulacji dotyczącej rodzajów i minimalnej pojemności pojemników - tym samym z uchwały nie wynika w jaki sposób odpady te mają być gromadzone, by zostały następnie przyjęte do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Ponadto w § 1 pkt 11 kwestionowanej uchwały Rada uchyliła § 10 pkt 4 Regulaminu, który określał częstotliwość pozbywania się z budynków jednorodzinnych mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Analogicznie Rada postąpiła wobec budynków wielolokalowych, uchylając § 11 pkt 4 Regulaminu na mocy § 1 pkt 14 kwestionowanej uchwały. Jednocześnie w uchwale nowelizującej Rada nie określiła nowych częstotliwości pozbywania się ww. odpadów, a ponadto odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

W tym miejscu należy wskazać, że w uzasadnieniu do projektu kwestionowanej uchwały wskazano, że tzw. odpady zielone nie będą już odbierane z nieruchomości, a jedynie przyjmowane od mieszkańców w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK). Przyczyną powyższego jest wprowadzenie ograniczeń w przyjmowaniu odpadów zielonych przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Bielsku-Białej. Ponadto zmiana Regulaminu dotyczy odstąpienia od odbioru wprost z nieruchomości odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych opon. Wymienione odpady przyjmowane będą wyłącznie w gminnym PSZOK. Zmiana ta spowodowana jest koniecznością przyjęcia od mieszkańców w ciągu roku w PSZOK wyznaczonej ilości odpadów komunalnych, wynikających z zapisu umowy pożyczki i dotacji pozyskanej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na jego budowę.

Z treści przywołanego wyżej uzasadnienia uchwały wynika, że zamiarem Rady Gminy było ograniczenie odbioru niektórych odpadów wprost z nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta

w regulaminie utrzymania czystości i porządku, podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2-2a ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).

Powyższe oznacza, że w materia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie dotyczy obowiązków właścicieli związanych z pozbywaniem się odpadów z terenu ich nieruchomości (w tym na przekazywaniu odpadów do PSZOK). Należy bowiem podkreślić, że czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy – jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin w art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Tym samym wykreślenie z treści Regulaminu przepisów ustalających częstotliwość pozbywania się odpadów z terenów nieruchomości (tutaj: mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz zużytego sprzętu elektronicznego) nie może wywołać skutku, o którym mowa w uzasadnieniu uchwały. W oparciu o przepisy Regulaminu po zmianach przyjętych w kwestionowanej uchwale właściciele nieruchomości nie mieliby możliwości ustalenia z jaką częstotliwością mają realizować obowiązek pozbywania się z terenu nieruchomości odpadów w postaci części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz zużytego sprzętu elektronicznego.

Organ nadzoru podkreśla, że z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *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.* Brak kompleksowego uregulowania materii dotyczącej częstotliwości pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości przesądza o braku realizacji delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W konsekwencji niezbędne jest stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że Rada przekroczyła zakres swoich kompetencji ustalając w § 1 pkt 17 kwestionowanej uchwały nowe brzmienie § 18 Regulaminu. Rada postanowiła, że § 18 ust. 5 Regulaminu w nowym brzmieniu nakładać będzie na właścicieli i użytkowników nieruchomości obowiązek zachowania dokumentów poświadczających fakt wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków przez okres 12 miesięcy. Wprowadzenie powyższej regulacji nie mieści się w ramach delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Kwestie związane z okazywaniem udokumentowania korzystania z usług w celu pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych reguluje art. 6 ust. 1 i 1a ustawy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 88/22).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/358/23 Rady Gminy Buczkowice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Buczkowice – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy