



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2019 r.

Poz. 4343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.343.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/46/19 Rady Gminy Buczkowice z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Buczkowice – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 i art. 6r ust. 2d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.) – dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę Nr VI/46/19 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Buczkowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Wskazany wyżej przepis art. 4 ust. 2 ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z literalnego jego brzmienia wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W uchwale rady gminy (regulaminie) zatem muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zadaniem bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca w pełni zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych zaś skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przyjęty przez Radę Regulamin nie uwzględnia bowiem regulacji wynikających z:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy – tj. wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy – tj. wymagań obejmujących zapewnienie odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

- art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Gminy Buczkowice w przyjętym Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Buczkowice wprowadziła wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przepisem § 3 pkt 1 załącznika do uchwały postanowiła, że: *Na terenie gminy Buczkowice obowiązuje selektywna zbiórka odpadów komunalnych, w ramach której właściciele wszystkich nieruchomości zobowiązani są do:*

1) prowadzenia na terenie nieruchomości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych co najmniej takich jak: szkło opakowaniowe, papier, metale, tworzywa sztuczne, tekstylia, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, odpady biodegradowalne kuchenne i zielone, a także popiół;

Z treści tego przepisu wyłania się obowiązek podziału przez mieszkańców Gminy Buczkowice odpadów na następujące frakcje:

- szkło opakowaniowe
- papier,
- metale,
- tworzywa sztuczne,
- tekstylia,
- przeterminowane leki i chemikalia,
- zużyte baterie i akumulatory,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- odpady budowlano – rozbiórkowe,
- zużyte opony,
- odpady biodegradowalne kuchenne i zielone,
- popiół.

Obowiązek selektywnej zbiórki odpadów został powtórzony w normie wyrażonej w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały, jednakże jej treść nie odpowiada swym zakresem przedmiotowym przepisowi § 3 ust. 1 załącznika do uchwały. Zgodnie z § 13 ust. 2 załącznika do uchwały właściciele wszystkich nieruchomości są zobowiązani do selektywnego zbierania odpadów komunalnych z podziałem na trzy frakcje, które odbierze z nieruchomości podmiot odbierający odpady komunalne:

- 1) pozostałości po segregacji odpadów lub zmieszane odpady komunalne;
- 2) selektywnie zbierane odpady komunalne w podziale na:
 - a) papier, tektura, opakowania z papieru i tektury,
 - b) metale i opakowania z metali, tworzywa sztuczne, w tym opakowania z tworzyw sztucznych oraz opakowania wielomateriałowe,
 - c) szkło opakowaniowe;
- 3) popiół.

Z powyższego wyraźnie wynika, że wymienione w dwóch różnych przepisach uchwały frakcje odpadów komunalnych, do wyselekcjonowania których zostali zobowiązani adresaci uchwały, nie są ze sobą tożsame i w sposób znaczny różnią się między sobą. Tym samym zobowiązani do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, nie są w stanie jednoznacznie ustalić, w jakim zakresie mają ją prowadzić.

Ponadto, należy stwierdzić, że obowiązek selektywnego zbierania odpadów wynika z treści art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.). Zgodnie z jego treścią odpady są zbierane w sposób selektywny. Ustawodawca formułując w dość kategoriyczny sposób - nakaz selektywnej zbiórki odpadów - nie pozostawił właściwie żadnej możliwości odstąpienia od niej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy selektywne zbieranie ustanawiają gminy, co oznacza, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Selektywne zbieranie powiązane jest z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych rodzajów odpadów (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy), osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c ust. 1). Jeżeli właściciel nieruchomości narusza obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę (art. 9f ustawy). Przekłada to się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny są niższe (art. 6k ust. 3 ustawy).

Stosownie do treści art. 3 ust. 3 pkt 24 ustawy o odpadach - przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem *co najmniej* oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Zapewnieniem realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na szczeblu gminnym są przyjmowane poprzez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. One to, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, mają określać *wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (...)*. Wymagania regulaminowe w zakresie selektywnego zbierania zatem będą oczywiście musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania komunalnych innych niż wymienione ww. przepisie, niemniej jednak od selekcji tych odpadów Gmina odstąpić nie może. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są:

- papier,
- metal,
- tworzywo sztuczne,
- szkło i opakowania wielomateriałowe
- odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji.

Przy czym ustawa w przepisie art. 4 nakazuje określenia wymagań obejmujących zapewnienie odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a.

To oznacza, że regulamin czystości i porządku, oprócz podstawowych frakcji odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, w niektórych swych uregulowaniach, musi również ujmować frakcje dodatkowe.

Ustawodawca wymaga, aby przepisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach dotyczyły frakcji *odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji* - frakcji wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, a zdefiniowanej w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach.

Zestawiając ze sobą określone ustawą o odpadach definicje – odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji – przez odpady komunalne ulegające biodegradacji należy rozumieć: ulegające rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Przez odpady zielone natomiast – ustawa rozumie odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów. Należy więc stwierdzić, że Rada, określając wymogi obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania, pojęciem „odpady biodegradowalne kuchenne i zielone” wprowadzonym przepisem § 4 ust. 2 pkt 7 Regulaminu, zawężyła frakcję: *odpadów komunalnych*

ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, a tym samym nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w tym zakresie.

Podobny zarzut należy postawić Radzie Gminy Buczkowice ustanawiającej jako jedną z obowiązkowych frakcji odpadów: szkło opakowaniowe. Ustawodawca wymaga selekcjonowania szerszego zbioru odpadów, a mianowicie: szkła i opakowań wielomateriałowych. Pominięcie w ustalonej selektywnej zbiorce odpadów – zupełnie opakowań wielomateriałowych i zawężenie katalogu odpadów "szkło" do szkła opakowaniowego, jest nieprawidłowym zrealizowaniem delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

Z uwagi na fakt, że regulamin czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich wymienionych wyżej frakcji odpadów – dotyczące selektywnej zbiórki odpadów. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Rada Gminy Buczkowice dokonała nieprawidłowej klasyfikacji powyższych odpadów komunalnych także w innych unormowaniach uchwały. Uczyniła to, nie tylko niezgodnie z przepisami ustawy, ale i z przepisami samej uchwały, w której wcześniej ustanowiła selekcję konkretnych rodzajów odpadów.

I tak np. w przepisie § 14 załącznika do uchwały (dotyczącym dostarczenia odpadów komunalnych do PSZOK-u) Rada Gminy Buczkowice zawężyła pojęciowo frakcje ustawowe, takie jak: szkło i opakowania wielomateriałowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, papier, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Rada posłużyła się w tym przepisie, dotąd nie wyodrębnionymi frakcjami odpadów:

- odpady budowlane i remontowe, powstałe w wyniku robót samodzielnie wykonywanych przez właściciela nieruchomości, niezawierające azbestu oraz innych materiałów niebezpiecznych;

- zużyta odzież i tkaniny;

- opakowania po środkach ochrony roślin, nawozach, farbach;

- odpady biodegradowalne (odpady kuchenne i zielone z pielęgnacji ogrodów, zatłuszczony i mokry papier);

- inne, niewymienione odpady komunalne z grupy 20, wymienione w katalogu odpadów obowiązującego Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku (Dz. U z 2014 r. poz. 1923) nieodbierane z nieruchomości, za wyjątkiem zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01,

- papier i tektura (opakowania z papieru i tektury, czasopisma, gazety),

- tworzywa sztuczne (butelki po napojach, opakowania po artykułach spożywczych, opakowania po chemii gospodarczej, folia opakowaniowa, opakowania po chemii samochodowej, połamane skrzynki i meble ogrodowe, kartony po sokach, zabawki bez części metalowych);

- popiół z palenisk domowych.

Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi i zawężającymi pojęciami frakcji odpadów, powoduje, że uchwała ta nie reguluje wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych. Powyższa niekonsekwencja uchwałodawcy w oznaczaniu frakcji odpadów i formułowaniu wobec nich regulaminowych wymagań pojawia się w uregulowaniach uchwały, dotyczących zarówno wymagań odbierania odpadów komunalnych, jak i częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym należy uznać, że nieprawidłowo została zrealizowana delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Uchwała w tym zakresie zawiera również i inne braki normatywne. W ocenie organu nadzoru w uregulowaniach uchwały brak rozróżnienia norm uchwały na tereny nieruchomości oraz tereny przeznaczone do użytku publicznego oraz brak określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Niezależnie od powyższego za nieprawidłowe należy uznać unormowanie wymagań obejmujących zapewnienie odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub przyjmowania w inny sposób odpadów komunalnych.

Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały Gmina zapewnia właścicielom nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy odbiór odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi selektywnej zbiórki określonych w § 3 ust. 1, w utworzonym punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK).

Przepisem § 18 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Odbiór odpadów komunalnych wyszczególnionych w § 13 ust 2 pkt 1 i 2 (a więc: pozostałości po segregacji odpadów lub zmieszane odpady komunalne, papier, tektura, opakowania z papieru i tektury metale i tworzywa sztuczne – metale i opakowania z metali, tworzywa sztuczne w tym opakowania z tworzyw sztucznych oraz opakowania wielomateriałowe, szkło opakowaniowe, popiół) od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, będzie odbywał się w ilościach i terminach, wynikających ze złożonej deklaracji i harmonogramu odbioru odpadów, jednak nie rzadziej niż raz w miesiącu.*

Przepisem § 19 załącznika do uchwały natomiast Rada Gminy Buczkowice przewidziała, że *właściciele nieruchomości niezamieszkałych mogą dostarczać odpady wyszczególnione w § 14 do gminnego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych za dodatkową opłatą. Zgodnie więc z tym unormowaniem za dodatkową opłatą będą przyjmowane do PSZOK-a następujące rodzaje odpadów:*

- 1) przeterminowane leki i chemikalia;
- 2) odpady budowlane i remontowe, powstałe w wyniku robót samodzielnie wykonywanych przez właściciela nieruchomości, niezawierające azbestu oraz innych materiałów niebezpiecznych;
- 3) zużyte opony;
- 4) zużyta odzież i tkaniny;
- 5) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;
- 6) zużyte baterie i akumulatory;
- 7) opakowania po środkach ochrony roślin, nawozach, farbach;
- 8) odpady biodegradowalne (odpady kuchenne i zielone z pielęgnacji ogrodów, zatłuszczony i mokry papier);
- 9) inne, niewymienione odpady komunalne z grupy 20, wymienione w katalogu odpadów obowiązującego Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923) nieodbierane z nieruchomości, za wyjątkiem zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01;
- 10) papier i tektura (opakowania z papieru i tektury, czasopisma, gazety);
- 11) metal, w tym opakowania ze stali i aluminium;
- 12) tworzywa sztuczne (butelki po napojach, opakowania po artykułach spożywczych, opakowania po chemii gospodarczej, folia opakowaniowa, opakowania po chemii samochodowej, połamane skrzynki i meble ogrodowe, kartony po sokach, zabawki bez części metalowych);
- 13) szkło opakowaniowe;
- 14) popiół z palenisk domowych;
- 15) meble i inne odpady wielkogabarytowe.

Tym samym właścicielom nieruchomości niezamieszkałych Gmina Buczkowice w ramach uiszczonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapewniła jedynie odbiór podstawowych frakcji odpadów. Pozbywanie się pozostałych frakcji odpadów przez tę kategorię podmiotów obarczyła dodatkową opłatą. Taki system gospodarki odpadami komunalnymi natomiast narusza regulacje ustawy.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, choć ma charakter daniny publicznej, została przez ustawodawcę ściśle powiązana z zapewnieniem przez gminę świadczenia określonych usług, co wynika wprost z art. 6r ust. 2d ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2018 r., ISA/OI 424/18) Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią tego przepisu w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę

w inny sposób. Na podstawie tego przepisu Gmina zobowiązana jest zapewnić uiszczającemu opłatę pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Może to uczynić w trojaki sposób:

- poprzez odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2,
- poprzez przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz
- poprzez zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

W przypadku właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, Rada Gminy Buczkowice zapewniła w ramach uiszczanej opłaty, pozbywanie się przez nich prawie wszystkich podstawowych frakcji odpadów komunalnych, natomiast zaniechała tego zupełnie w odniesieniu do pozostałych frakcji wyodrębnionych w gminnym systemie selektywnego zbierania odpadów. Nie przewidziała ona możliwości dostarczenia przez te podmioty tych frakcji odpadów komunalnych do PSZOK, a tym samym ograniczyła zakres obowiązkowych usług, świadczonych przez Gminę wobec tych podmiotów w ramach opłaty. W konsekwencji Rada Gminy Buczkowice nie uregulowała w sposób prawidłowy jednego z obligatoryjnych elementów uchwały – to jest wymagań obejmujących zapewnienie odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub przyjmowania w inny sposób odpadów komunalnych. To zaś stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzające o legalności całej uchwały.

Należy wyraźnie podkreślić, że brak unormowania w Regulaminie powyżej wskazanych kwestii – bądź uregulowanie ich w sposób nieprawidłowy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Organ stanowiący wydając akt prawa miejscowego musi bowiem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. 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 prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - 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 naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W świetle powyższych rozważań w opinii organu nadzoru w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy nie mieszczą się przepisy: § 2 pkt 1 – 7 załącznika do uchwały, § 3 pkt 2 – 4 załącznika do uchwały, § 16 - § 17 załącznika do uchwały, § 18 załącznika do uchwały – w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, § 20 - § 21 załącznika do uchwały, § 22 załącznika do uchwały – w zakresie odpadów niebezpiecznych, § 24 załącznika do uchwały, § 27- § 29 załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/46/19 Rady Gminy Buczkowice z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Buczkowice, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak