



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1202

WYROK NR II SA/WR 579/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis
Sędzia WSA Olga Białek
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Długoleka
z dnia 21 listopada 2019 r. nr XIV/149/19
w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie
odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Długoleka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej również jako: organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XIV/149/19 Rady Gminy Długołęka z 21.11.2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Kwestionowanej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 6r ust. 3a w związku z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6c ust. 1 i ust. 2i art. 6r ust. 2d oraz w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z 13.09.1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) – dalej: „u.c.p.g.”, polegające na braku określenia częstotliwości odbioru bioodpadów od właścicieli nieruchomości przez uprawniony podmiot bezpośrednio z terenu nieruchomości, poza okresem od 1 kwietnia do 30 listopada (poza okresem wegetacyjnym), a w konsekwencji nieokreślenie częstotliwości odbioru bioodpadów.

Jednocześnie organ nadzoru zwrócił uwagę, że postanowienia § 2 ust. 1 pkt 3 i § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały odwołują się do uchwały nr XX/204/20 Rady Gminy Długołęka z 30.04.2020 r. sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka, która również została zaskarżona przez organ nadzoru do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Z uwagi na pozostawanie zaskarżonych przepisów uchwały nr XIV/149/19 w związku z zaskarżonymi przepisami uchwały nr XX/204/20 zasadnym jest ich łączne rozpoznanie.

Rozwijając w obszernym uzasadnieniu zarzuty skargi jej autor podniósł, że przyjęte w uchwale rozwiązania naruszają art. 6r ust. 3 u.c.p.g., który to przepis przyznaje kompetencje Radze do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o czym stanowi art. 6r ust. 3a ustawy. Z kolei na mocy art. 6r ust. 3b u.c.p.g. dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Realizując dyspozycję art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy zobligowana jest do 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, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości w sposób kompleksowy, a więc dotyczący wszystkich frakcji odpadów, określonych w przepisie art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. Brak określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości odbioru chociażby jednej frakcji odpadów, określonych przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., rzutuje na legalność uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazał, że w ramach ustalonych wymogów selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obejmującego frakcję bioodpadów, Rada ustaliła w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, że bioodpady w okresie wegetacyjnym określonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, będą odbierane raz na tydzień z budynków wielolokalowych i raz na dwa tygodnie z pozostałych nieruchomości. Zaś w § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada ustaliła, że w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której

nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne odbiór bioodpadów w okresie wegetacyjnym określonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, będzie świadczony z częstotliwością raz na dwa tygodnie.

Autor skargi zauważył, że mocą uchwały nr XX/204/20 sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka, Rada określiła okres wegetacyjny, który przypada od dnia 1 kwietnia do dnia 30 listopada (§ 7 ust. 2 pkt 5 i § 7 ust. 4 załącznika do uchwały nr XX/204/20). Wyjaśnił dalej, że w toku postępowania nadzorczego wobec uchwały nr XX/204/20, wystąpił o udzielenie wyjaśnień w sprawie tak określającego okresu wegetacyjnego. W odpowiedzi udzielonej przez Przewodniczącą Rady wskazano, że § 7 ust. 5 pkt 3 załącznika do uchwały nr XX/204/20 określa częstotliwość odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości, zaś § 7 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały stanowi o przekazywaniu bioodpadów poza okresem wegetacyjnym do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Powołano się również na brzmienie art. 3 ust. 2c u.c.p.g. wskazując, że skoro mieszkańiec zarówno w okresie wegetacyjnym, jak i poza tym okresem ma możliwość przekazywania bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, to Gmina nie ma obowiązku zapewniać w całości odbierania tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.

Nie zgadzając się z tym stanowiskiem organ nadzoru stwierdził, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, regulując zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, określa system utrzymywania czystości i porządku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy, zapewniając czystość i porządek na swoim terenie, tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, m.in. poprzez zapewnianie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, o czym stanowi art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. Gminy tworzą także punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych 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, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.). Z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina pobiera opłaty, które pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami (art. 6r ust. 2 u.c.p.g.). Rada gminy jest upoważniona mocą art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. do ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przy czym, zgodnie z art. 6k ust. 3 u.c.p.g., rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Ponadto organ nadzoru zauważył, że ustawa z 01.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 152, poz. 897) miała, jak wynika z uzasadnienia do niej (druk nr 3670), za zadanie przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez wprowadzenie zmian w obecnie obowiązującej ustawie z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005r., nr 236, poz. 2008 ze zm.) mających na celu: 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”; 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów; 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych.

Kolejne nowelizacje ustawy miały na celu uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przy czym organ nadzoru zwrócił uwagę, że intencją ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z 28.11.2014 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) było m.in. wprowadzenie obowiązkowego selektywnego zbierania odpadów komunalnych (uzasadnienie druk 2377).

Zgodnie z powyższym, zdaniem Wojewody, właściciel nieruchomości zamieszkałej jest zobowiązany do selektywnego zbierania określonych frakcji odpadów komunalnych, w przeciwnym przypadku poniesie wyższą „sankcyjną” stawkę opłaty. Na gminie ciąży z kolei obowiązek odbierania wszystkich odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Z kolei, w świetle art. 6c ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Dyspozycja objęcia przez gminę odbiorem odpadów komunalnych również terenów nieruchomości niezamieszkałych jest zatem fakultatywna. Jeżeli jednak gmina zdecyduje się na jej zastosowanie, to zobligowana jest stosować pozostałe postanowienia ustawy, jak art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 6r ust. 3a w związku z art. 6r ust. 3 oraz art. 6r ust. 2d u.c.p.g. Tymczasem Rada, mocą postanowienia § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, postanowiła o odbiorze odpadów komunalnych, w postaci bioodpadów, z terenu nieruchomości zamieszkałych, tylko w okresie wegetacyjnym, określonym w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, tj. od 1 kwietnia do 30 listopada. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały w przypadku odbioru odpadów komunalnych, w postaci bioodpadów, z terenu nieruchomości niezamieszkałych. Dopuszczając w pozostałym okresie wyłącznie ich bezpośrednie dostarczanie do punktu selektywnego zbierania odpadów. Tym samym autor skargi dowodził, że Gmina nie zapewnia odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości, na której one powstają, uznając że w okresie od 1 grudnia do 31 marca jedynym i podstawowym sposobem pozbywania się tej frakcji odpadów jest ich bezpośrednie dostarczanie przez właścicieli nieruchomości do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W uchwale nie określono zatem szczegółowego sposobu odbioru bioodpadów i częstotliwości ich odbioru z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych w okresie od 1 grudnia do dnia 31 marca.

Powołując się na treść regulacji prawnej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 u.c.p.g. autor skargi dowodził, że zgodnie z intencją ustawodawcy, w zakresie frakcji odpadów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. ciąży na gminie obowiązek całorocznego ich odbioru „u źródła” jako podstawowego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. dodatkowo można je, oprócz innych frakcji odpadów, przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Definiując z kolei pojęcie „systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”, autor skargi zestawił treści przepisów art. 6c ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6r ust. 2d u.c.p.g. Na mocy tego ostatniego przepisu gmina zapewnia - w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Organ nadzoru wskazał, że przez pojęcie „pozbywania” się odpadów należy rozumieć: 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. Zdaniem tego organu, powołana regulacja ustawowa nie daje zatem radzie upoważnienia do dokonania wyboru jednej z form pozbywania się odpadów. Nadal podstawowym sposobem pozbywania się odpadów jest odbieranie frakcji określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., przez gminę z terenu nieruchomości. Natomiast dodatkowym uprawnieniem właścicieli nieruchomości jest ich dostarczanie, w zamian za opłatą, bezpośrednio do punktu selektywnego zbierania odpadów. Odmiennie interpretowanie art. 6c ust. 1, art. 6r ust. 2d i art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., zdaniem organu nadzoru, prowadziłoby do konstatacji o braku obowiązku ze strony gminy do odbioru określonych frakcji „u źródła” ich powstania lub o wybiórczym prawie gminy w zakresie odbioru odpadów, co jest wprost niezgodne z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Według Wojewody, gmina, realizując zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi powinna określić 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. Gmina powyższe realizuje poprzez normę kompetencyjną z art. 6r ust. 3 u.c.p.g., z uwzględnieniem

pozostałych jej postanowień. Istotnym przepisem jest art. 6r ust. 3a u.c.p.g. stanowiący, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca zatem, w przepisie stanowiącym delegację ustawową do wydania aktu wykonawczego w postaci uchwały, upoważnił wyłącznie do ograniczania ilości odbieranych lub przyjmowanych określonych frakcji odpadów, w ramach których brak jest obecnie bioodpadów. Nadto Wojewoda zauważył, że celem ustawy jest zagwarantowanie takiego systemu gospodarowania odpadami by nie powstawały tzw. „dzikie składowiska odpadów”, z kolei do tego doprowadzić może właśnie limitowanie ilości odbieranych odpadów z terenu nieruchomości.

Odnosząc się do przepisu art. 3 ust. 2c u.c.p.g., wprowadzonego na mocy ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), a stanowiącego, że gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania, Wojewoda wskazał, że przepis ten stosować należy wprost w kontekście całej ustawy i stworzonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a nie na zasadzie stosowania wykładni a contrario. Przepis ten dotyczy organizacji odbioru bioodpadów na terenie gminy, w oparciu o który punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie musi odbierać bioodpadów jeśli są one w całości odbierane z miejsc ich wytwarzania.

Tym samym, w ocenie Wojewody, intencją ustawodawcy było, aby gmina miała możliwość zaniechania dodatkowej zbiórki bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sytuacji, gdy sama w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi odbiera „u źródła” wszystkie bioodpady, które są przewożone bezpośrednio do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Taka interpretacja jest spójna nie tylko z samym kształtem przyjętego przez ustawodawcę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale także z racjonalnym podejściem do zagospodarowania bioodpadów, które są newralgiczną frakcją odpadów z uwagi na poddawanie się procesom rozkładu, przez co ich składowanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych może być problematyczne. Z tego powodu ustawodawca uznał, że w przypadku, gdy gmina w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zapewnia właścicielom nieruchomości odbiór „u źródła” wszystkich bioodpadów, to niecelowe jest by gmina musiała niejako dodatkowo przyjmować tą frakcję w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tym samym przepis ten daje jedynie gminie możliwość, w określonym przypadku, zrezygnowania z przyjmowania bioodpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Równocześnie jednak przepis art. 3 ust. 2c u.c.p.g. nie upoważnia gminy do zwolnienia się z obowiązku odbioru odpadów „u źródła”, czy to w okresie czasowym, czy też ilościowego limitowania odbierania bioodpadów z terenów nieruchomości.

Za istotny mankament zaskarżonej uchwały organ nadzoru wskazał ograniczenie analizowanej regulacji uchwały wyłączenie do odpadów zielonych, które są rozumiane jako bioodpady. W tym zakresie organ zauważył, że na gruncie reguł wykładni językowej okres wegetacyjny oznacza część roku, podczas której roślinność może się rozwijać ze względu na dostateczną ilość wilgoci i ciepła. Definicja bioodpadów jest tymczasem pojęciem szerszym. Zgodnie natomiast z definicją legalną pojęcia bioodpadów, stanowią one ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r., poz. 797). Tym samym bioodpadem, nie są tylko szeroko rozumiane odpady roślinne, zielone, a tylko one mogą podlegać wegetacji. Wojewoda podkreślił, że Rada nie skorzystała z fakultatywnego uprawnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 2 u.c.p.g., do określenia w regulaminie postanowień o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Wręcz przeciwnie, Rada uznała, że bioodpadami są wyłącznie odpady zielone. W świetle

Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy pozostałe bioodpady, tj. odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność, powstające przecież w przeciągu całego roku kalendarzowego, w okresie od 1 grudnia do 31 marca, mają być wyłącznie dostarczane przez właścicieli nieruchomości do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak wynika bowiem z uchwały w tym okresie Gmina nie odbiera z terenu nieruchomości frakcji bioodpadów, co jest niezgodne z art. 6c ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6r ust. 2d u.c.p.g. Zatem w tym zakresie, a więc bioodpadów niebędących bioodpadami zielonymi, czyli niepodlegającymi procesom vegetacji, Rada, wbrew art. 6r ust. 3 u.c.p.g., nie określiła w ogóle częstotliwości pozbywania się poprzez ich odbiór przez uprawniony podmiot bezpośrednio z nieruchomości, na której powstają.

Tym samym Rada nie uwzględniła dyspozycji art. 6r ust. 3 u.c.p.g., upoważniającego do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Norma kompetencyjna art. 6r ust. 3 u.c.p.g. dotyczy określenia sposobu i częstotliwości odbioru wszystkich frakcji odpadów, określonych art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. Pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z elementów upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego wynikającego z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na zgodność z prawem podjętego aktu. Rada gminy zobowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewypełnienie przez Radę w całości dyspozycji art. 6r ust. 3 u.c.p.g. stanowi wybiórcze i częściowe korzystanie z normy prawnej, a w sytuacji jej bezwzględnego obowiązywania jest to niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa. 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 naruszenie prawa.

Ponadto, mocą zakwestionowanych postanowień uchwały Rada ustanowiła de facto limit odbierania bioodpadów „u źródła” z możliwością dostarczenia pozostałej części jedynie do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tłumacząc wprowadzone regulacje właśnie przepisem art. 3 ust. 2c u.c.p.g. Jak wskazała Gmina skoro mieszkaniec zarówno w okresie wegetacyjnym, jak i poza tym okresem ma możliwość przekazywania bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, to Gmina nie ma obowiązku zapewniać w całości odbierania tych odpadów z miejsc ich wytwarzania. Wojewoda podkreślił, że taka interpretacja art. 3 ust. 2c u.c.p.g., spowoduje że chociażby wskutek kosztów dowozu bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, właściciele nieruchomości w przypadku ich nieodebrania przez gminę „u źródła” nie będą zainteresowani ich dowozem do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co może tworzyć niepożądane zjawisko tworzenia się tzw. dzikich wysypisk śmieci. Temu zaś przeciwdziałać miał nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, nakładający na gminy obowiązek odbioru „u źródła” określonych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę.

Według Wojewody, przepis art. 6r ust. 3a u.c.p.g. (w obecnym brzmieniu), nie dopuszcza w ogóle limitowania odbioru frakcji bioodpadów. W przeciwieństwie do poprzedniego brzmienia art. 6r ust. 3a u.c.p.g., dopuszczającego ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obecnie ustawodawca nie ustanowił rodzajowego limitowania bioodpadów. Natomiast art. 6r ust. 3b u.c.p.g. dopuszcza zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków

wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. W przekonaniu Wojewody nie można przyjąć stanowiska, zgodnie z którym kompetencja do ustalania przez radę gminy zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów, polegać mogła na dowolnym określaniu tej częstotliwości w stosunku do bioodpadów poza okresem od kwietnia do października, w tym również do całkowitego zaniechania odbioru tej frakcji odpadów bezpośrednio z nieruchomości i wskazanie, że ich pozbywanie się polega jedynie na dostarczaniu ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić, że na terenie Gminy poza okresem od kwietnia do listopada nie powstają bioodpady, co uzasadniałoby brak potrzeby ich odbioru bezpośrednio z terenu nieruchomości, na której powstają. Tym bardziej, że po pierwsze, pod pojęciem bioodpadów rozumie się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Po drugie, w uchwale nr XX/204/20 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka nie określono wymogu pozbywania się bioodpadów w formie kompostowania na terenie nieruchomości (Rada nie skorzystała w tym zakresie z kompetencji określonej w art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g., poprzestając jedynie na ustanowieniu zaleceń w § 10 załącznika do uchwały nr XX/204/20).

W końcowej części skargi jej autor powołał wybrane tezy orzeczeń sądów administracyjnych na potwierdzenie przedstawionej argumentacji (wyroki: NSA z 18.11.2019 r., sygn. akt II OSK 2892/18 oraz WSA w Poznaniu z 23.08.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 517/18).

W odpowiedzi na skargę Gmina Długołęka wniosła o jej oddalenie. Pełnomocnik Gminy podkreślił, że Rada uchwalając zaskarżoną uchwałę, wbrew zarzutom organu nadzoru, wywiązała się z obowiązku określenia częstotliwości odbioru bioodpadów poza okresem wskazanym w art. 6r ust. 3b u.c.p.g. Wskazał, że kwestionowane postanowienia uchwały nie wprowadziły limitu odbioru bioodpadów u źródła a jedynie stanowią wykonanie delegacji zawartej w art. 6r ust. 3b u.c.p.g. - w zakresie określenia częstotliwości odbioru w okresach, w których sam ustawodawca nie określił minimalnych wymogów czyli od listopada do marca. Zatem wbrew stanowisku organu nadzoru, postanowienia uchwały są spójne, logiczne, uwzględniają miejscowe uwarunkowania i odpowiadają w całości prawu. Na uzasadnienie takich twierdzeń autor odpowiedzi na skargę powołał się na treść normy kompetencyjnej zawartej w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., która dopuszcza ograniczenie w ramach podjętej uchwały ilości wyszczególnionych w ust. 3a rodzajów odpadów komunalnych odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych (ust. 3b).

W ramach powyższej kompetencji ustawowej Rada przyjęła kwestionowane przez organ nadzoru rozwiązania zawarte w § 2 ust. 1 pkt 3 i § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały. Ponadto wskazano, że zarówno w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka, obowiązującym w dacie podjęcia przez Radę kwestionowanej uchwały (uchwała nr X/135/15 Rady z 22.10.2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka), jak i w aktualnym Regulaminie (uchwała nr XX/204/20 Rady z 30.04.2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka), okres wegetacyjny został wskazany jako okres pomiędzy 1 kwietnia a 30 listopada danego roku.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi autor odpowiedzi na nią wskazał, że obowiązków gminy sformułowanych w u.c.p.g. nie można interpretować rozszerzająco, powołując się na niezgodność przyjętych przez Radę rozwiązań, z bliżej ustawowo niezdefiniowanym „ustanowionym systemem gospodarowania

odpadami komunalnymi”, czy też intencjami ustawodawcy, które nie zostały literalnie wyartykułowane w przepisach prawa.

W katalogu zadań gmin, zawartym w art. 3 u.c.p.g., ustawodawca wskazał, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (art. 3 ust 2 pkt 5 u.c.p.g.). Zgodnie z normą art. 6r ust. 2d u.c.p.g., której właściwa interpretacja jest kluczowa w sprawie, 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 (pierwsza forma pozbywania się odpadów), przyjmowanie odpadów przez PSZOK (druga forma) oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Wykonanie obowiązku, nałożonego na gminy w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. z stosunku do bioodpadów może więc polegać, na co wyraźnie wskazuje ustawodawca w art. 3 ust. 2c u.c.p.g., zarówno na odbieraniu tych odpadów z miejsc ich wytwarzania czyli terenu nieruchomości jak i przyjmowaniu ich przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ocenie Gminy, tok rozumowania Wojewody jest także sprzeczny z ratio legis art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., zgodnie z którym gminy zostały zobowiązane przez ustawodawcę do utworzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, wskazując w formie katalogu otwartego rodzaje odpadów, które taki punkt jest zobowiązany przyjmować. Tym samym ustawodawca przewidział sytuację, w której m.in. odpady biodegradowalne są przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wyklucza to zatem możliwość uznania, że odpady biodegradowalne powinny być bezwzględnie i wyłącznie odbierane z nieruchomości mieszkańców, które to stanowisko jednoznacznie prezentuje organ nadzoru. Zaskarżona uchwała zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich odpadów komunalnych. W ocenie Gminy, w przepisach zaskarżonej uchwały nie ma zatem żadnej niezgodności z przepisami u.c.p.g.

W świetle powyższego, zdaniem Gminy, nie można wywieść wniosku, prezentowanego w skardze, że w zakresie frakcji odpadów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. na gminie ciąży obowiązek całorocznego ich odbioru "u źródła" jako podstawowego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi. Obowiązku takiego nie można też, co w skardze czyni organ nadzoru, domniemywać na podstawie argumentów natury systemowej czy też intencji ustawodawcy.

Stanowisko Wojewody, nie może zostać zaakceptowane także ze względu na sprzeczność z przywołanymi już postanowieniami art. 6r ust. 3b u.c.p.g. W tym przepisie ustawodawca dopuścił zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Tym samym ustawodawca w sposób wyraźny przyznał radzie gminy kompetencję do zróżnicowania częstotliwości odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne, odbieranych od właścicieli nieruchomości w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazując jednocześnie jedynie w okresie od kwietnia do października dokładną minimalną częstotliwość jaką należy zachować, aby dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Ustawodawca w tym przepisie nie wskazał zatem minimalnej częstotliwości odbioru bioodpadów z miejsc ich wytwarzania w miesiącach, które w zaskarżonej uchwale są częściowo określone jako miesiące „poza okresem wegetacyjnym” (grudzień-marzec), pozostawiając organom stanowiącym dowolność w tym zakresie, która podlega kontroli jedynie poprzez wymóg uzyskania opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3c u.c.p.g.). Z kolei w § 7 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Rada postanowiła, że bioodpady poza okresem wegetacyjnym należy przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Oceniając powyższą regulację przez pryzmat definicji okresu wegetacyjnego tj. okresu od 1 kwietnia do

30 listopada, należy wskazać, iż w okresie od 1 listopada danego roku do 31 marca (a więc w okresie, w którym u.c.p.g. nie określa i nie wymaga minimalnej częstotliwości odbioru odpadów) gmina odbiera bioodpady z miejsc ich wytwarzania co najmniej dwukrotnie (dwa lub cztery razy w miesiącu listopadzie w zależności od rodzaju zabudowy).

Mimo przyjętej przez Radę regulacji, organ nadzoru prezentuje w skardze stanowisko, jakoby Gmina, przyjmując takie rozwiązanie zwalniała się całkowicie z obowiązku odbioru bioodpadów „u źródła” w danym okresie czasowym. Treść Regulaminu przeczy takiemu wnioskowi i pozostaje w tym zakresie spójna z regulacją zaskarżonej uchwały. Gmina poza okresem wskazanym w art. 6r ust. 3b u.c.p.g., określiła częstotliwość odbioru w ten sposób, że odbiór bioodpadów w okresie od 1 listopada do 31 marca z terenu nieruchomości ma miejsce w jednym miesiącu, tj. miesiącu listopadzie, a więc dwa lub cztery razy w ciągu 5 miesięcy w zależności od rodzaju zabudowy.

Przy ocenie tak przyjętej częstotliwości odbioru odpadów z punktu widzenia założeń przyjętych przez ustawodawcę, autor odpowiedzi na skargę powołał się również na wiejski charakter gminy, co ze względu na taką specyfikę ułatwia mieszkańcom przechowywanie bioodpadów w okresie pomiędzy ich odbiorami, bez powodowania nadmiernych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich czy środowiska. Ponadto wskazał, że taki system funkcjonuje w gminie od 01.07.2013 r. i do tej pory nie stwierdzono, aby przyjęte rozwiązania stwarzały nadmierną uciążliwość dla mieszkańców czy zagrożenie dla środowiska. Także Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał opinię pozytywną do projektu uchwały.

Odnosząc się do podnoszonej w skardze niezgodności z szeroko rozumianym pojęciem „ustanowionego systemu gospodarowania odpadami”, autor odpowiedzi na skargę wskazał, że w toku postępowania nadzorczego, które toczyło się wobec zaskarżonej przez Wojewodę uchwały nr XX/204/20, Wójt Gminy wystąpił z zapytaniem do Ministerstwa Klimatu w przedmiocie spornej interpretacji art. 3 ust. 2c u.c.p.g. w kontekście rozwiązań przyjętych w Regulaminie. W ocenie Ministerstwa wyrażonej w piśmie z 17.06.2020 r. kwestionowane zapisy Regulaminu były prawidłowe.

Niezależnie od powyższego autor odpowiedzi na skargę podniósł, że biorąc dotychczasową praktykę stosowania art. 91 ust. 1 u.s.g. nie można domagać się stwierdzenia nieważności uchwały powołując się na niezgodność przyjętych rozwiązań tylko z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi czy intencjami ustawodawcy.

W piśmie procesowym z 02.02.2021 r. Wojewoda, po zapoznaniu się z treścią odpowiedzi na skargę, podtrzymał zarzuty wskazane w skardze i wnioski w niej zawarte. Odnosząc się do stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę organ nadzoru zauważył, że nie kwestionuje możliwości kształtowania częstotliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości bioodpadów w okresie poza 1 listopada - 31 marca danego roku. Jednak zaznaczył, że należy wówczas mieć na względzie, że wbrew twierdzeniom strony przeciwnej, na podstawie art. 6r ust. 3b u.c.p.g., ustawodawca określając minimalną częstotliwość odbioru bioodpadów w okresie 1 kwietnia - 31 października danego roku, nie pozostawił całkowitej dowolności w kształtowaniu sposobu odbierania tych odpadów z nieruchomości. Trzeba bowiem mieć na względzie, że art. 6r ust. 3b u.c.p.g. wprost stanowi o częstotliwości odbierania, a więc zgodnie z art. 6r ust. 2d u.c.p.g. jednym ze sposobów pozbywania się przez właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca zdefiniował w tym przepisie pojęcie gospodarowania odpadami komunalnymi, pod którym rozumieć należy po pierwsze, odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, po drugie przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i po trzecie, zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Jak wskazano w skardze, ustawodawca nie upoważnił gminy do dokonania wyboru jednej z form pozbywania się odpadów. W żadnej części przepisu art. 6 ust. 3b u.c.p.g. ustawodawca nie zwolnił gminy od stosowania podstawowej formy pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości w formie ich odbierania bezpośrednio z nieruchomości. Zgodnie z art. 6r ust. 3b u.c.p.g. wskazano jedynie minimalną częstotliwość odbierania bioodpadów w miesiącach newralgicznych z punktu widzenia warunków sanitarnych, ale jednocześnie nie sposób uznać jakoby kompetencja do ustalania przez radę gminy zróżnicowania częstotliwości odbierania

odpadów mogła polegać na dowolnym określaniu tej częstotliwości w stosunku do bioodpadów poza okresem od kwietnia do października, w tym również do całkowitego zaniechania odbioru tej frakcji odpadów bezpośrednio z nieruchomości w poszczególnych miesiącach (tu w okresie grudzień-kwiecień) i wskazanie, że ich pozbywanie się polega jedynie na dostarczaniu ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Tym samym organ nadzoru nie zgodził się z twierdzeniem strony przeciwnej, że w związku z tym, że Rada określiła okres wegetacyjny od 1 kwietnia do 30 listopada danego roku, to w takiej sytuacji w sposób prawidłowy zrealizowała normę dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się bioodpadów z terenu nieruchomości. Taka regulacja odnosi się jedynie do części roku, a więc w zakresie odbierania bioodpadów przez gminę bezpośrednio z nieruchomości, Rada pozbawiła mieszkańców takiej możliwości w okresie 1 grudnia - 31 marca danego roku. W tym okresie każdy właściciel nieruchomości, pomimo wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy, będzie musiał pozbywać się bioodpadów jedynie poprzez dostarczenie ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gdyż odpady te nie zostaną odebrane z terenu nieruchomości.

Jednocześnie organ nadzoru podkreślił, że wbrew sugestiom zawartym w odpowiedzi na skargę, nie przyjął on w skarże stanowiska, że pomimo ustanowienia przez ustawodawcę możliwości przekazywania bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, bioodpady muszą być tylko i wyłącznie odbierane z terenu nieruchomości. Takie twierdzenie jest całkowicie niezasadne. Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych stanowią bowiem uzupełnienie całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i zapewniają możliwość pozbycia się wszystkich odpadów przez właścicieli nieruchomości. Jednak to nie znaczy, że gmina może zwolnić się z podstawowego obowiązku jakim jest odbieranie wskazanych w ustawie odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości. Przyjęcie innej interpretacji, w szczególności przyjętej przez stronę przeciwną, prowadziłoby do możliwości całkowitego zaniechania odbierania jakichkolwiek odpadów komunalnych z terenu nieruchomości i wskazaniu mieszkańcom, że wszystkie odpady są przyjmowane tylko w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Odnosząc się do powołanego w odpowiedzi na skargę stanowiska Ministerstwa Klimatu, organ nadzoru zauważył, że stanowisko to odniosło się jedynie do prawidłowego rozumienia art. 3 ust. 2c u.c.p.g., które wcale nie jest sprzeczne z stanowiskiem organu nadzoru co do interpretacji tego przepisu zaprezentowanym w skardze.

Ponadto organ nadzoru powołał się na obecnie trwające prace nad nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie tego organu, projektowane zmiany ustawy jednoznacznie dowodzą, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, wbrew stanowisku strony przeciwnej, Gmina powołując się na art. 3 ust. 2c u.c.p.g. nie jest uprawniona do niezapewniania odbierania bioodpadów bezpośrednio z nieruchomości, na której powstają. Dopiero po ewentualnym uchwaleniu procedowanych zmian w ustawie, przy spełnieniu wymagań ustawowych, gmina będzie mogła nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności

uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/07, publ. OSS 1988, nr 3, poz. 79 oraz wyrok NSA z 08.02.1996 r., SA/Gd 327/95). Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź naruszenie przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło (vide: M. Stahl, Z. Kmieciak "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-1023). O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów.

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zatem konieczne rażące naruszenie prawa, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 k.p.a.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty te z mocy art. 41 ust. 1 u.s.g. są uchwalane w formie uchwał.

Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Podjęcie uchwały z niewypełnieniem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasady praworządności i legalności wynikających z art. 7 Konstytucji RP.

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w ustawie z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) – dalej: „u.c.p.g.”. Przepis art. 6r ust. 3 tej ustawy upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na mocy art. 6r ust. 3b u.c.p.g. dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Według Wojewody, realizując dyspozycję art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy zobligowana jest do 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, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości w sposób kompleksowy, a więc dotyczący wszystkich frakcji odpadów, określonych w przepisie art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem, gminy

zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. W przekonaniu organu nadzoru, brak określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości odbioru chociażby jednej frakcji odpadów, określonych przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., rzutuje na legalność uchwały w całości. W ramach tak zastrzeżonych dla materii uregulowanej uchwałą wymogu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obejmującego frakcję bioodpadów, Rada ustaliła w § 2 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, że bioodpady w okresie wegetacyjnym określonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, będą odbierane raz na tydzień z budynków wielolokalowych i raz na dwa tygodnie z pozostałych nieruchomości. Zaś w § 2 ust. 2 pkt 3 tej uchwały Rada ustaliła, że w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne odbiór bioodpadów w okresie wegetacyjnym określonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, będzie świadczony z częstotliwością raz na dwa tygodnie. Powołane w tych dwóch przepisach pojęcie okresu wegetacyjnego zostało zdefiniowane w uchwale Rady Gminy Długołęka z 30.04.2020 r., nr XX/204/20 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 5 i § 7 ust. 4 załącznika do uchwały nr XX/204/20 okres wegetacyjny przypada od dnia 1 kwietnia do dnia 30 listopada.

Oceniając legalności wyżej powołanych regulacji uchwały ze znajdującym w sprawie zastosowanie wzorcem normatywnym dotyczącym wymogu określenia częstotliwości pozbywania się bioodpadów z terenu nieruchomości, Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że na podstawie art. 6r ust. 3b u.c.p.g., Radzie nie przyznano całkowitej dowolności w kształtowaniu sposobu, formy i częstotliwości odbioru bioodpadów w okresie od 1 listopada do 31 marca danego roku. Kluczowe w tym zakresie jest właściwe rozważenie następujących zagadnień.

Po pierwsze, ustawodawca rozróżnił pojęcia "odbierania" odpadów komunalnych od „przyjmowania” takich odpadów. Terminem „odbieranie” odpadów ustawodawca posługuje się w kontekście przejmowania odpadów od właścicieli nieruchomości „u źródła” (tj. z terenu nieruchomości) – tak WSA w Poznaniu w wyroku z 23.08.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 517/18. Z mocy art. 6c ust. 1 u.c.p.g. gmina jest zatem obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W sytuacjach, w których dochodzi do pozbywania się odpadów przez właściciela nieruchomości poprzez ich oddanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów lub przyjmowania przez gminę w inny sposób, ustawodawca posługuje się terminem „przyjmowanie” odpadów (zob. np.: art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 3 ust. 9 lit. d tiret pierwsze, art. 6r ust. 2d u.c.p.g.). Analogiczne regulacje dotyczą nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Przyjdzie wobec tego zauważyć, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 6r ust. 3b u.c.p.g. nie daje Radzie podstaw do uchwalenia zwolnienia ze stosowania podstawowej formy pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości, polegającej na ich odbiorze bezpośrednio z nieruchomości. Ustawodawca wskazując w tym przepisie minimalną częstotliwość odbierania bioodpadów w miesiącach newralgicznych z punktu widzenia warunków sanitarnych, nie tylko nie przyznał Radzie kompetencji do dowolnego określenia tej częstotliwości w stosunku do bioodpadów poza okresem od kwietnia do października, ale przede wszystkim nie dał podstaw do całkowitego zaniechania odbioru bioodpadów w okresie grudzień-marzec. Zapewnienie możliwości przekazywania bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zarówno w okresie wegetacyjnym, jak i poza tym okresem, nie oznacza dopuszczalności narzucania mieszkańcom wyłączenie takiej formy pozbywania się bioodpadów poza okresem od 1 kwietnia do 31 października danego roku. Jest to jedynie dodatkowe uprawnienie właścicieli nieruchomości.

Jednocześnie organ nadzoru zasadnie wykazał, że o prawidłowym określeniu częstotliwości odbierania się bioodpadów z terenu nieruchomości nie może również świadczyć objęcie pojęciem okresu wegetacyjnego - miesiąca listopada i w związku z tym zapewnienie odbierania w tym miesiącu bioodpadów co najmniej

dwukrotnie (dwa lub cztery razy w zależności od rodzaju nieruchomości). Nadal bowiem przez następne cztery miesiące (grudzień – marzec), każdy właściciel nieruchomości, pomimo wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, będzie mógł pozbyć się bioodpadów jedynie poprzez dostarczenie ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gdyż w tym okresie takie odpady nie będą odbierane z terenu nieruchomości. Wydłużenie o jeden miesiąc, w stosunku do wyznaczonego w art. 6r ust. 3b u.c.p.g. okresu minimalnej częstotliwości odbierania bioodpadów (kwiecień - październik), nie oznacza wywiązania się przez Gminę z obowiązku określenia w uchwale częstotliwości odbierania wskazanych w ustawie odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości.

Kolejne zagadnienie, na które należy zwrócić uwagę, dotyczy rodzaju odbieranych odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości. Nie budzi wątpliwości, że odpady ulegające biodegradacji wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29.12.2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19), stanowią rodzaj odpadów komunalnych, o których mowa w art. 6c ust. 1 u.c.p.g. Pojęcie "bioodpadów" precyzuje ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach. Według art. 3 pkt 1 tej ustawy, przez bioodpady rozumie się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność.

Przyjdzie wobec tego zauważyć, że przepis art. 6r ust. 3b u.c.p.g., dopuszczając zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, jako kryterium takiego zróżnicowania wskazał w szczególności: ilość wytwarzanych odpadów i ich rodzaj. Zgadzać się w jednym z Gminą, mianowicie że niewątpliwie w okresie grudzień-marzec danego roku, ilość bioodpadów pochodzących z roślin ulega zmniejszeniu, co dawałoby podstawy do zróżnicowania częstotliwości odbierania tych odpadów w skali całego roku, tym niemniej trudno zaakceptować pogląd, aby w tym okresie (pozawegetacyjnym), miała ulegać również zmniejszeniu ilość pozostałych bioodpadów, np. spożywczych i kuchennych z gospodarstw domowych. Zasadnie przy tym autor skargi zauważył, że bioodpadem nie są tylko szeroko rozumiane odpady roślinne, zielone, a tylko one mogą podlegać wegetacji, ale również odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Ponadto akceptacja co do wiejskiego charakteru gminy, nie może prowadzić do bezkrytycznego przyjęcia twierdzenia zawartego w odpowiedzi na skargę, że tego rodzaju bioodpady będą przechowywane w okresie pomiędzy ich odbiorami (od grudnia do kwietnia), bez powodowania nadmiernych uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich czy środowiska. Również argument odwołujący się do funkcjonowania takiego rozwiązania od 2013 r. oraz pozytywnego zaopiniowana przez PPIS, nie konwaliduje podstawowego mankamentu zaskarżonej regulacji, wynikającego z tego, że w okresie pozawegetacyjnym (od grudnia do marca danego roku), Gmina nie wywiązuje się z obowiązku jakim jest odbieranie wskazanych w ustawie frakcji odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości (choćby odpadów kuchennych z gospodarstw domowych, które są wytwarzane w okresie całego roku i nie podlegają wegetacji).

Mając wszystko to na uwadze Sąd stwierdził, że dokonane przez Radę wyłączenie możliwości odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. – poprzez zobligowanie właścicieli takich nieruchomości do dostarczania tych odpadów do punktów selektywnej zbiórki odpadów w okresie grudzień - marzec, nie znajdowało podstaw w obowiązujących w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały przepisach u.c.p.g., a w szczególności pozostaje w sprzeczności z art. 6r ust. 3b tej ustawy.

Należy jednocześnie dostrzec, że stosowanie zakwestionowanych przez organ nadzoru rozwiązań, wiąże się z licznymi niedogodnościami dla właścicieli nieruchomości, a w szczególności z koniecznością przetransportowania we własnym zakresie bioodpadów do punktów selektywnej zbiórki odpadów i to w sposób odpowiednio respektujący wymagania przewidziane dla transportu odpadów w przepisach art. 24 ustawy o odpadach. Niedogodności, jakie wiążą się z koniecznością dostarczenia bioodpadów do punktów selektywnej zbiórki odpadów we własnym zakresie i na własny koszt, mogą również skłonić niektórych właścicieli

nieruchomości do niepożądanego pozbywania się wymienionych odpadów „na dziko”, poprzez ich porzucanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych, przyczyniając się tym samym, w skrajnym przypadku, do tworzenia lub powiększania nielegalnych składowisk odpadów. Powyższe okoliczności doprowadzić mogą do nieosiągnięcia celów, jakie przyświecały reformie systemu gospodarowania odpadami w gminach.

W ocenie Sądu, błędna realizacja i niewypełnienie dyspozycji ustawowej w zakresie określenia szczegółowego sposobu i zakresu odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości, na której one powstały, w tym częstotliwości ich odbioru w okresie całego roku kalendarzowego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Biorąc natomiast pod uwagę, że tut. Sąd wyrokiem z 23.02.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 549/20 stwierdził nieważność w całości uchwały nr XX/204/20 Rady Gminy Długołęka z 30.04.2020 r. sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka, okazało się zasadnym - ze względu na odesłanie do okresu wegetacyjnego zdefiniowanego w Regulaminie, stwierdzenie nieważności również niniejszej uchwały w całości, o czym orzeczono w punkcie 1. wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Podkreślić przy tym należy dodatkowo, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do zmiany lub uzupełnienia zaskarżonej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez modyfikację spornych postanowień. Konieczność usunięcia części przepisów zaskarżonego aktu powoduje, że akt ten winien być w całości opracowany od nowa. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., poza możliwością zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów, o której mowa w ust. 3b, dopuszcza się jedynie ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 3a). Brak jest zatem podstaw do zawarcia innych ograniczeń (w tym całkowitej rezygnacji z odbioru bioodpadów w miesiącach grudzień- marzec danego roku z terenu nieruchomości).

O kosztach postępowania w punkcie 2. wyroku Sąd rozstrzygnął na mocy art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., na które składał się zwrot kosztów zastępstwa procesowego (480 zł) stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).