



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 listopada 2022 r.

Poz. 8260

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.260.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 ust. 12 w zakresie zwrotu: „lub do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych” oraz § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a w zakresie zwrotu: „w zabudowie jednorodzinnej” załącznika do uchwały nr XLV/1/2022 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego" z dnia 20 września 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego” w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 września 2022 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego" podjęło uchwałę nr XLV/1/2022 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego” w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 4 ust. 1 i ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) oraz § 6 ust. 1 pkt 15 statutu Związku Międzygminnego „Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego” (Dz. Urzęd. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 8105)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 października 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, 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, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a u.u.c.p.g.: „Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 u.u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów (w przypadku związku międzygminnego – z uwzględnieniem zakresu zadań realizowanych przez ten związek), podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2a u.u.c.p.g.: „W razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku”. Zadaniem Związku Międzygminnego „Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego” z siedzibą w Lesznie, zwanego dalej „Związkiem”, jest „gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenach gmin uczestników Związku i w tym celu organy Związku: [...] uchwalają regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie w zakresie dotyczącym gospodarowania odpadami komunalnymi” (§ 6 ust. 1 pkt 15 statutu Związku [Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 8105]). Obligatoryjnymi elementami regulaminu utrzymania czystości i porządku, uchwalanego przez zgromadzenie tego Związku, są zatem elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2-5 u.u.c.p.g.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez zgromadzenie przepisu obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie związku międzygminnego dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g.).

W § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a Regulaminu ustalono „następującą częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy: 1) bezpośrednio z nieruchomości: a) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz bioodpady – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej, a w przypadku budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października – nie rzadziej niż raz na tydzień”.

Analiza treści powyższego przepisu wskazuje, że zgromadzenie w przypadku budynków wielolokalowych ustaliło częstotliwość pozbywania się bezpośrednio z nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów jedynie w okresie od kwietnia do października, pozostawiając nieunormowaną kwestię tej częstotliwości w pozostałych miesiącach, tj. od listopada do marca.

Obowiązek określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych z terenu nieruchomości musi być zrealizowany przez prawodawcę miejscowego w sposób kompleksowy i przy uwzględnieniu regulacji ustawowych odnoszących się do tej materii.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że – zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 u.u.c.p.g. - gminy (a na podstawie art. 3 ust. 2a u.u.c.p.g. - związki międzygminne) 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 (pkt 5) oraz tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych,

przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (pkt 6).

Na gminie (związku międzygminnym) ciąży ustawowy obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.u.c.p.g.), z czym sprzężony jest obowiązek ponoszenia przez właścicieli takich nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h pkt 1 u.u.c.p.g.). Zgodnie z art. 6r ust. 2d u.u.c.p.g., w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina (związek międzygminny) 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, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Co istotne, ustawodawca nie upoważnił rady gminy (zgromadzenia związku międzygminnego) do dokonania swobodnego wyboru jednej z form pozbywania się odpadów, w szczególności do rezygnacji z odbierania określonych rodzajów odpadów komunalnych z terenu nieruchomościami i ustanowienia względem nich wyłącznie innych niż odbieranie sposobów pozbywania się (np. poprzez przyjmowanie przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych). Minimalny katalog rodzajów odpadów komunalnych, które podlegają obligatoryjnemu odebraniu z terenu nieruchomości został określony na poziomie ustawowym. Katalog ten obejmuje niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, a w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, co najmniej odpady, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.u.c.p.g., czyli: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Wymienione tu rodzaje odpadów komunalnych zbieranych selektywnie winny być ponadto obligatoryjnie przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g.), co jednak nie oznacza, że gmina (związek międzygminny) może zrezygnować z zapewnienia ich odbierania „u źródła”. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 10 sierpnia 2022 r. (II SA/Gl 861/22; CBOSA): „Podstawowym sposobem, zgodnym z celem wprowadzonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozbywania się odpadów, jest odbieranie przez gminę odpadów różnych rodzajów, określonych w art. 3 ust. pkt 5 ustawy (czyli także bioodpadów). Dodatkowym uprawnieniem właścicieli nieruchomości, a jednocześnie obowiązkiem gminy jest zapewnienia takiej możliwości, jest dostarczanie odpadów, bezpośrednio do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, bądź zapewnienie przyjmowania odpadów w inny, ustalony przez gminę, sposób. Odmienne interpretowanie art. 6c ust. 1, art. 6r ust. 2d i art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy prowadziłyby do konstatacji o całkowitym braku obowiązku ze strony gminy do odbioru określonych rodzajów odpadów «u źródła» ich powstania lub o wybiórczym prawie gminy w zakresie odbioru odpadów, co jest niezgodne z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi”.

Warto przy tym podkreślić, że ustawodawca konsekwentnie posługuje się właściwymi pojęciami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie rozróżnia „zbieranie i odbieranie” od „zbierania i przyjmowania”, co jest wyraźnie widoczne w przepisach upoważniających (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b), ale i na gruncie całej u.u.c.p.g.

W tym miejscu wskazać też należy na ustawowo określone wyjątki od wyżej wymienionych sposobów pozbywania się odpadów komunalnych, a dotyczące bioodpadów. Zgodnie z art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g.: „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”. Z kolei w myśl art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g.: „Gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynkiem mieszkalnym podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady”.

Zgodnie z powyższymi regułami ustawowymi, zgromadzenie Związku w ocenianym Regulaminie ustaliło, że jedynym sposobem pozbywania się przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych jest ich przekazanie, po uprzednim zebraniu w pojemnikach, przedsiębiorcy uprawnionemu do odbierania odpadów komunalnych (§ 11 ust. 1 pkt 1 Regulaminu). W przypadku bioodpadów możliwe jest ponadto przekazanie ich przez właścicieli budynków wielolokalowych do PSZOK - punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (§ 11 ust. 1 pkt 2 w związku z § 6 ust. 11 Regulaminu), co jednak nie zwalnia Związku z obowiązku zapewnienia odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości. Jedyny bowiem wyjątek, kiedy gmina (związek międzygminny) może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne dopuszczony został w art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g., jednak nie dotyczy on budynków wielolokalowych.

Uwzględniając powyższe - zarówno ustawowe, jak i regulaminowe - unormowania dotyczące obowiązkowych sposobów pozbywania się omawianych rodzajów odpadów komunalnych, prawidłowa realizacja normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g. wymagała od zgromadzenia Związku określenia w Regulaminie częstotliwości pozbywania się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów bezpośrednio z terenów nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w przypadku budynków wielolokalowych, także na pozostałą część roku, tj. w okresie od listopada do marca. Pomińnięcie prawotwórcze we wskazanym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa (tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g.), niosące za sobą skutek w postaci nieważności.

Zdaniem organu nadzoru, dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem, koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a w zakresie zwrotu: „w zabudowie jednorodzinnej”. W obrocie prawnym pozostanie zatem regulacja o treści: „a) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz bioodpady – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, a w przypadku budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października nie rzadziej niż raz na tydzień”. Przepis o takim brzmieniu nie tylko wypełni dyspozycję normy z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g., ale także zostanie skorelowany z postanowieniami podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g. uchwały nr XLV/2/2022 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego” z dnia 20 września 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian zauszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 1 ust. 1 tej uchwały zgromadzenie ustaliło m.in, że „bezpośrednio od właścicieli nieruchomości zamieszkałych odbiera się w ilości nieograniczonej następujące frakcje odpadów komunalnych: 1) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, a z budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października nie rzadziej niż raz natydzień; 2) selektywnie zbierane odpady komunalne: a) bioodpady – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, a z budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października nie rzadziej niż raz na tydzień”. Jak słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17 (CBOSA): „częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych należy skorelować, czyli wzajemnie powiązać - zestawić z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 6 ust. 12 Regulaminu, w myśl którego: „Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne i korzystają z tego tytułu z częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą pozbywać się takich odpadów poprzez gromadzenie w pojemniku i przekazywanie ich przedsiębiorcy uprawnionemu do odbierania odpadów komunalnych lub do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta w zakresie zwrotu: „lub do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych” nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając w istotnej sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6, ust. 2c i ust. 2d u.u.c.p.g.

Z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.u.c.p.g. wypływa obowiązek określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (związku międzygminnego) dotyczących wymagań w zakresie „selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady” (lit. a) oraz „selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, 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, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” (lit. b).

Jak już to wcześniej wyjaśniono, na gminie (związku międzygminnym) spoczywa ustawowy obowiązek zapewnienia odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne bezpośrednio z terenu nieruchomości, jako podstawowego sposobu pozbywania się odpadów w ramach unormowanego w u.u.c.p.g. systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.u.c.p.g.). Dodatkowo bioodpady muszą być przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g.). Odstąpienie od tych zasad jest możliwe jedynie na ściśle określonych przez ustawodawcę warunkach.

Przypomnieć należy, że - zgodnie z art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g. - gmina (związek międzygminny) 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. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Gl 861/22, że: „Przepis ten należy stosować wprost w kontekście całej regulacji ustawy i stworzonego w jej ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a nie na zasadzie stosowania wykładni a contrario. Oznacza to tyle, że tylko w przypadku, gdy gmina przyjmuje wszystkie bioodpady «u źródła» ich wytworzenia, czyli bezpośrednio u właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, to tylko wtedy może nie przyjmować bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Intencją ustawodawcy było bowiem, aby gmina miała możliwość zaniechania dodatkowej zbiórki bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sytuacji, gdy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi odbiera «u źródła» wszystkie bioodpady, przewożąc je bezpośrednio do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Taka interpretacja powyższych przepisów uzasadniona jest racjonalnym podejściem do zagospodarowania bioodpadów, które są newralgicznymi rodzajami odpadów z uwagi na poddawanie się procesom rozkładu. Składowanie ich tym samym w punkcie selektywnego odbioru odpadów komunalnych może być problematyczne. Dlatego z tego powodu ustawodawca uznał, że w przypadku gdy gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zapewniają właścicielom nieruchomości odbiór «u źródła» całości wytworzonych bioodpadów, to niecelowe jest by gmina dodatkowo musiała przyjmować ten rodzaj odpadów w punkcie selektywnego odbioru odpadów komunalnych”.

Z kolei - stosownie do zapisów art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g. - gmina (związek międzygminny) „może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynkiem mieszkalnym podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informację, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady”. O ile zatem na podstawie art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g. gmina (związek międzygminny) może postanowić, że przy spełnieniu wskazanych tam wymagań ustawowych od właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi może nie odbierać odpadów komunalnych - bioodpadów, to brak jest podstawy do jednoczesnego pozbawienia właścicieli tych nieruchomości z możliwości korzystania z punktu selektywnego odbioru odpadów komunalnych. Przepis ten zwalnia bowiem gminę (związek międzygminny) pod wskazanymi warunkami z obowiązku zapewnienia „odbierania” bioodpadów, a nie z ich „przyjmowania” przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na gruncie u.u.c.p.g. rozróżnienie tych określeń, co już wcześniej podkreślono, nie jest przypadkowe i nie może prowadzić do zamiennego ich używania. Tylko w art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g. mowa jest o niezapewnianiu „przyjmowania” bioodpadów stanowiących odpady komunalne przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy gmina (związek międzygminny), w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z nieruchomości jako miejsca ich wytworzenia.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zgromadzenie Związku, w oparciu o przepis art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g., mogło wobec właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami

mieszkalnymi, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne i korzystają z tego tytułu z częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, postanowić o nieodbieraniu bioodpadów z terenu nieruchomości (w § 6 ust. 12 Regulaminu użyto zwrotu: „nie mogą pozbywać się takich odpadów poprzez gromadzenie w pojemniku i przekazywanie ich przedsiębiorcy uprawnionemu do odbierania odpadów komunalnych”). Jednakże jednoczesne pozbawienie tych właścicieli możliwości przekazywania bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie znajduje uzasadnienia prawnego w treści art. 3 ust. 2d u.u.c.p.g. Przyjęte rozwiązanie jest niedopuszczalne również w świetle art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g., bowiem nie zachodzi przesłanka odbierania w całości tych odpadów z miejsca wytworzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w powołanym wcześniej wyroku z 10 sierpnia 2022 r., II SA/GI 861/22, wyjaśnił, że: „Wobec właścicieli, którzy zdecydowali się na kompostowanie odpadów nie zachodzi przesłanka pełnego odbierania tych odpadów «u źródła». [...] nie wszystkie bioodpady nadają się do kompostowania - tzn. są np. odpady niepodatne na rozkład w warunkach przydomowego kompostowania lub pojawiają się sezonowe nadwyżki tych odpadów, przekraczające pojemność kompostownika. W takich warunkach gmina jest obowiązana zapewnić właścicielom tych nieruchomości możliwość pozbywania się bioodpadów w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, bez względu na wcześniejsze deklaracje kompostowania tych odpadów w przydomowych kompostownikach.

W tym stanie rzeczy koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 12 Regulaminu w zakresie zwrotu: „lub do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6, ust. 2c i ust. 2d u.u.c.p.g.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego"

Zarząd Związku Międzygminnego "Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego"