



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 5187

WYROK NR II SA/WR 548/20 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 (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Długołęka
z dnia 30 kwietnia 2020 r. nr XX/204/20
w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy
Długołęka

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

II. zasądza od Gminy Długołęka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Długołęka nr XX/204/20 z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka wnioskując o stwierdzenie nieważności ww. uchwały wraz z załącznikiem w całości ze względu na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2d oraz w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 6r ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2020 r. poz. 1493 - dalej jako u.c.p.g.), poprzez brak określenia możliwości pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości poza okresem od 1 kwietnia do 30 listopada, a w konsekwencji nieokreśleniu obligatoryjnego elementu regulaminu poprzez brak określenia częstotliwości pozbywania się bioodpadów poza okresem wegetacyjnym.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w ramach ustalonych wymogów selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, obejmującego frakcję bioodpadów, Rada Gminy przyjęła, że bioodpady w okresie wegetacyjnym, tj. od dnia 1 kwietnia do 30 listopada, należy umieszczać w brązowym worku/pojemniku do selektywnej zbiórki, który zostanie odebrany przez podmiot uprawniony (§ 7 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały), a bioodpady poza okresem wegetacyjnym należy przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (§ 7 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały). Zdaniem organu nadzoru, w ten sposób – poza okresem od 1 kwietnia do 30 listopada - zaniechano określenia możliwości pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości w postaci ich odbioru przez uprawniony podmiot bezpośrednio z terenu nieruchomości na którym powstały.

Jednocześnie mocą § 7 ust. 4 załącznika do uchwały dopuszczono przekazywanie bioodpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada. Z kolei w § 7 ust. 5 pkt 3 załącznika do uchwały, ustalono częstotliwość odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości wyłącznie w okresie wegetacyjnym (od 1 kwietnia do 30 listopada). Tym samym, zdaniem Wojewody, w uchwale nie określono obligatoryjnego elementu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie tj. częstotliwości pozbywania się bioodpadów bezpośrednio z nieruchomości na których powstały, poza okresem wegetacyjnym - czyli od 1 grudnia do 31 marca.

W ocenie skarżącego, mocą ww. przepisów, Rada Gminy postanowiła o odbiorze bioodpadów z terenów nieruchomości tylko w okresie wegetacyjnym, a w pozostałej części roku dopuściła jedynie ich bezpośrednie dostarczenie do punktu selektywnego zbierania odpadów (dalej jako p.s.z.o.k.). W tym okresie, Gmina nie zapewnia zatem odbierania bioodpadów z terenów nieruchomości na których one powstają uznając, że jedynym sposobem jest ich dostarczenie przez właścicieli do p.s.z.o.k. Dla tego okresu nie określono także częstotliwości pozbywania się bioodpadów z terenów nieruchomości.

Tymczasem, zgodnie z intencją ustawodawcy, w zakresie frakcji odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy (obejmującej także bioodpady), na gminie ciąży obowiązek całorocznego ich odbioru „u źródła”, jako podstawowego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi – czyli zapewnienia możliwości pozbywania się tych odpadów poprzez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, dodatkowo można je, oprócz innych frakcji, przekazywać do p.s.z.o.k.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto według art. 6r ust. 2d 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 terenów nieruchomości o których mowa w art. 6c ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g, przyjmowanie odpadów komunalnych przez p.s.z.o.k oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Z przywołanego przepisu wynika, że gospodarowanie odpadami obejmuje trzy formy, jednak ustawodawca nie upoważnił gminy do wyboru jednej z form pozbywania się odpadów. Podstawowym sposobem, zgodnym z celem wprowadzonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, pozbywania się odpadów jest odbieranie przez gminę frakcji określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy bezpośrednio z terenu nieruchomości na której powstają. Dodatkowym uprawnieniem właścicieli nieruchomości, a jednocześnie obowiązkiem

gminy, jest zapewnienie możliwości ich dostarczenia, w zamian za opłatę, bezpośrednio do p.s.z.o.k. Odmienne interpretacja art. 6c ust.1, art. 6r ust. 2d i art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, prowadziłyby do konstatacji o całkowitym braku obowiązku gminy, do odbioru określonych frakcji odpadów „u źródła”, lub o wybiórczym prawie gminy w zakresie odbioru odpadów, co jest niezgodne z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Przyjęcie takiego stanowiska, prowadziłyby do możliwości ustalenia przez gminę, że pozbywanie się nawet frakcji odpadów których dotyczy art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g, polegałoby jedynie na dostarczeniu ich przez właścicieli nieruchomości do p.s.z.o.k. Organ zaznaczył, że celem ustawy, jest zagwarantowanie takiego systemu gospodarowania odpadami, by nie powstawały tzw. „dzikie składowiska odpadów” a do tego doprowadzić może limitowanie ilości odbieranych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, bądź też całkowity brak ich odbierania z nieruchomości.

Odnosząc się do wprowadzonego mocą ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2019 r. poz. 1579) art. 3 ust. 2c stanowiącego, że gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez p.s.z.o.k, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc wytwarzania (na który to przepis powołuje się Gmina), Wojewoda stwierdził, że przepis ten należy stosować wprost w kontekście całej ustawy i stworzonego w jej ramach systemu gospodarowania odpadami, a nie na zasadzie wykładni a contrario. Przepis ten dotyczy bowiem organizacji odbioru bioodpadów na terenie gminy, w oparciu o który p.s.z.o.k nie musi odbierać bioodpadów, jeżeli są one w całości odbierane w miejscu ich wytwarzania. Intencją ustawodawcy było, aby gmina miała możliwość zaniechania dodatkowej zbiórki bioodpadów w p.s.z.o.k w sytuacji, gdy sama, w ramach systemu gospodarowania odpadami odbiera „u źródła” wszelkie bioodpady (działanie takie uznano za niecelowe). Jednocześnie jednak przepis art. 3 ust. 2c ustawy, nie upoważnia gminy do zwolnienia się z obowiązku odbioru bioodpadów „u źródła”, czy to w okresie czasowym, czy też w wymiarze ilościowego limitowania odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości.

Skarżący zwrócił również uwagę, że mocą zakwestionowanych przepisów, Rada dokonała regulacji wyłącznie w odniesieniu do odpadów zielonych – co wynika z powiązania ich z okresem wegetacyjnym który dotyczyć może tylko tego rodzaju bioodpadów. Tymczasem zgodnie z definicją bioodpadów zawartą w ustawie z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (art. 3 ust. 1 pkt 1) pod tym pojęciem rozumie się nie tylko odpady zielone ale także odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów żywienia zbiorowego i jednostek hurtu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wytwarzających żywność. Zgodnie z definicją legalną bioodpadem nie są tylko odpady roślinne i zielone - a tylko one mogą podlegać wegetacji. Co istotne, Rada nie skorzystała z fakultatywnego uprawnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy, do określenia w regulaminie postanowień o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków, cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Wręcz przeciwnie, Rada uznała, odnosząc się do okresu wegetacyjnego, że bioodpadem są wyłącznie odpady zielone. Tym samym, pozostałe bioodpady (spożywcze), które powstają w całym roku kalendarzowym, mają być w okresie od 1 grudnia do 31 marca dostarczane przez właścicieli do p.s.z.o.k. Zgodnie z uchwałą, w tym okresie gmina nie odbiera bowiem z nieruchomości bioodpadów. Regulacja taka narusza art. 6c ust. 1, art. 6r ust. 2d ustawy.

Wojewoda podniósł nadto, że także w zakresie bioodpadów nie będących bioodpadami zielonymi - czyli nie podlegającymi wegetacji - Rada nie określiła w ogóle częstotliwości pozbywania się ich z nieruchomości przez uprawniony podmiot, naruszając tym samym art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Nie uwzględniając dyspozycji ww. przepisu doprowadziło do pominięcia elementu delegacji ustawowej i brakiem pełnej jej realizacji, co ma istotny wpływ na zgodność zaskarżonego aktu z prawem. Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym i ustawą, co 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 p.s.z.o.k tłumacząc wprowadzenie tej regulacji przepisem art. 3 ust. 2c ustawy – zgodnie z jej wyjaśnieniami, skoro mieszkańiec

zarówno w okresie wegetacyjnym jak i pozostałym ma możliwość przekazywania bioodpadów do p.s.z.o.k. to Gmina nie ma obowiązku zapewniać w całości odbierania tych odpadów z miejsca ich wytwarzania. Zdaniem Wojewody taka interpretacja ww. przepisu może prowadzić do powstawania tzw. dzikich wysypisk, czemu miał przeciwdziałać nowy system gospodarowania odpadami.

Wojewoda zwrócił również uwagę, że obecne brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy, nie dopuszcza w ogóle limitowania odbioru frakcji bioodpadów (w przeciwieństwie do poprzedniego brzmienia ww. przepisu dopuszczającego ograniczenie ilości odpadów zielonych). Przepis ten dopuszcza zróżnicowanie częstotliwości odbioru odpadów, w szczególności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów z tym, że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbioru bioodpadów, nie może być rzadsza, niż raz na tydzień z budynków wielorodzinnych i raz na dwa tygodnie z domów jednorodzinnych. Tym samym przyjęcie, że na podstawie art. 3 ust. 2 c można ograniczyć np. ilościowo (lub całkiem zaniechać) odbioru bioodpadów u źródła, stoi w sprzeczności także z art. 6r ust. 3a ustawy, gdzie obecnie zrezygnowano z możliwości limitowania odbioru odpadów zielonych.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując, że z zestawienia art. 6r ust 2 d ustawy i art. 3 ust. 2 pkt 5, wynika, że wykonanie obowiązku nałożonego w art. 3 ust. 2 pkt 5 w stosunku do bioodpadów może polegać – na co wyraźnie wskazuje ustawodawca w art. 3 ust. 2 c – zarówno na odbieraniu tych odpadów z miejsc wytworzenia jak i przez p.s.z.o.k. Zdaniem organu, z przepisów tych nie można wywieść wniosku prezentowanego w skardze, że na gminie ciąży obowiązek całorocznego ich odbioru u źródła.

Stanowiska Wojewody nie można także zaakceptować także ze względu na sprzeczność z art. 6r ust.3b ustawy. W przepisie tym wyraźnie przyznano radzie uprawnienie do zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów zmieszanych oraz bioodpadów, odbieranych z nieruchomości wskazując jednocześnie jedynie w okresie od kwietnia do października dokładną minimalną częstotliwość jaką należy zachować. Ustawodawca, w tym przepisie nie wskazał natomiast minimalnej częstotliwości odbioru bioodpadów z nieruchomości w miesiącach, które w zaskarżonej uchwale określone są „poza okresem wegetacyjnym”, pozostawiając w tym względzie organom dowolność. Mając na uwadze, że w zaskarżonej uchwale okres wegetacyjny został określony od marca do końca listopada, to uznać należy, że w okresie od 1 listopada do 31 marca – czyli w okresie w którym ustawa nie określa minimalnej częstotliwości – Gmina odbiera bioodpady z miejsca wytworzenia, w listopadzie co najmniej dwukrotnie - dwa lub cztery razy w zależności od rodzaju zabudowy.

W piśmie procesowym z dnia 2 lutego 2021 r. Wojewoda Dolnośląski w związku z odpowiedzią na skargę podtrzymał zarzuty skargi. Odnosząc się do stanowiska strony przeciwnej wskazującego, że w świetle art. 3 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 3 ust. 2 c i art. 6 r ust. 3 b u.p.c.g. ustawodawca pozostawił organom gminy dowolność w zakresie ustalenia częstotliwości odbioru odpadów z miejsc wytwarzania w miesiącach które w zaskarżonej uchwale określone zostały „poza okresem wegetacyjnym” (obejmującym okres od 1 listopada do 31 marca), skarżący stwierdził, że wbrew temu stanowisku ustawodawca określając minimalną częstotliwość odbioru odpadów od 1 kwietnia do 31 października nie pozostawił całkowitej dowolności w kształtowaniu sposobu odbierania tych odpadów z nieruchomości. W art. 6r ust. 3b u.c.p.g. mowa jest bowiem o odbieraniu odpadów, co w świetle art. 6r ust. 2d stawowi jedną z trzech form pozbywania się odpadów. W żadnej części przepisu art. 6r ust. 2d ustawodawca nie zwolnił jednak gminy od stosowania podstawowej formy pozbywania się odpadów przez właścicieli nieruchomości przez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości. Nie sposób uznać aby kompetencja gminy do zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów mogła polegać na dowolnym określeniu tej częstotliwości (poza okresem od kwietnia do października), w tym również do całkowitego zaniechania odbioru tej frakcji odpadów bezpośrednio z nieruchomości w poszczególnych miesiącach (tu: grudzień – kwiecień) i wskazanie, że ich pozbywanie polega jedynie na dostarczeniu do p.s.z.o.k. W konsekwencji nie można zgodzić się z twierdzeniem Gminy, że skoro Rada określiła okres wegetacyjny od 1 kwietnia do 30 listopada danego roku, to prawidłowo zrealizowała normę dotyczącą częstotliwości pozbywania się bioodpadów z nieruchomości. Taka regulacja odnosi się jedynie do części roku. W zakresie możliwości pozbywania się bioodpadów przez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości, Rada pozbawia więc

mieszkańców takiej możliwości w okresie od 1 grudnia do 31 marca danego roku. W tym okresie bowiem właściciel nieruchomości będzie musiał pozbyć się bioodpadów jedynie poprzez dostarczenie ich do p.s.z.o.k.

Zauważano również, że przywołane w odpowiedzi na skargę stanowisko Ministerstwa Klimatu wobec zdawkowego przedstawienia stanu prawnego ukształtowanego zaskarżoną uchwałą, nie mogło udzielić w sposób kompleksowy odnieść się do istoty problemu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) - dalej „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> - dalej „CBOSA”).

Podkreślić należy, że 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).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2019 r., poz. 210) dalej jako „u.c.p.g” i jest aktem prawa miejscowego. Szczegółowy przedmiot regulacji jaką organ gminy zobowiązany jest zawrzeć w regulaminie określa art. 4 ust. 2 ww. aktu. Zaznaczyć także należy, że zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie podkreśla się, że elementy wymienione w art. 4 ust. 2 mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że uchwalając taki akt, rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich enumeratywnie wymienionych w nich zagadnień, podobnie jak nie jest dopuszczalne zamieszczanie w nim postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g (zobacz NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., z dnia 9 czerwca 2014 r. II OSK 2012/12 CBOSA; patrz też W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz. LEX 2016). W konsekwencji uznać należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 2 ww. ustawy oznaczają wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej albo jej niewykonanie i stanowią istotne naruszenie prawa miejscowego w całości lub w części.

Szczegółowa kontrola zaskarżonej uchwały przeprowadzona przy uwzględnieniu opisanych wyżej kryteriów wykazała, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa które wiązać należy z niewypełnieniem delegacji ustawowej.

Z punktu widzenia podstaw skargi istotna jest treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g z którego wynika, że „regulamin” określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące, między innymi:

1/ wymagań w zakresie (a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych lub obejmującego, co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady; (b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych 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 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 stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie oraz odpadów tekstyliów i odzieży; (...) 3/ częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku zielonego. Zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 2, rada gminy może w regulaminie postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków, cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy którego realizację gminy winny zapewnić m.in. w ten sposób, że: obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.); nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.); zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (art. 3 ust. 2 pkt 5); tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych [w skrócie „p.s.z.o.k.”] w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: 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 stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie oraz odpadów tekstyliów i odzieży (art. 3 ust. 2 pkt 6 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 (art. 3 ust. 2c).

Z kolei w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez m.in.: zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 2. Według art. 6c ust.1 gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Nadto, 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 (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.). 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 (art. 6r ust. 2d u.c.p.g.). Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez nich opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych - rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 6r ust. 3 u.c.p.g.). W uchwale tej dopuszcza się 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 (art. 6r ust. 3a u.c.p.g.). Dopuszcza się także 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 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 zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza (art. 6r ust. 3b u.c.p.g.).

Istotne także jest, że u.c.p.g w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie nakazuje – w art. 1a – stosować przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U z 2020r. poz. 797 dalej jako u.o.). Odesłanie to obejmuje w szczególności stosowanie wprost definicji legalnych zawartych w ustawie o odpadach, dotyczących m.in. takich terminów, jak: „bioodpady” – przez co 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” (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.); „odpady komunalne” – przez co rozumie się „odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, 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; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości” (art. 3 ust. 1 pkt 7), „odpady zielone” – przez co rozumie się „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” (art. 3 ust. 1 pkt 12).

W niniejszej sprawie organ nadzoru kwestionując legalność zaskarżonej uchwały wskazuje, że określając wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów i odbierania odpadów komunalnych obejmujących frakcję bioodpadów, poprzez rozwiązania wprowadzone w § 7 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 załącznika do uchwały Rada Gminy nie określiła, w okresie od 1 grudnia do 31 marca, możliwości pozbywania się tej frakcji odpadów przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, przez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości na której powstały (odbiór u źródła) przez uprawniony podmiot. Ustalając bowiem sposoby pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości w § 7 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały postanowiono, że bioodpady w okresie wegetacyjnym (tj od 1 kwietnia do 30 listopada) będą – po umieszczeniu w stosownym worku lub pojemniku do selektywnej zbiórki – odebrane przez podmiot uprawniony. Według pkt 6 ww. przepisu, poza okresem wegetacyjnym należy je przekazywać do selektywnego punktu zbierania odpadów. Oprócz tego dopuszczono także możliwość przekazywania omawianej frakcji odpadów do p.s.z.o.k w okresie

wegetacyjnym. Przyjęte rozwiązanie wskazuje zatem, że w okresie od 1 grudnia do 31 marca (określonym przez Radę jako pozawegetacyjny) nie przewidziano możliwości pozbywania się bioodpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości (poprzez odbiór u źródła) dopuszczając tylko dostarczenie ich do p.s.z.o.k., co zdaniem skarżącego istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b w związku z art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2 d oraz w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 6r ust. 3 ustawy.

W § 7 ust. 5 pkt 3 załącznika do uchwały ustalono częstotliwość odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości tylko w okresie wegetacyjnym określonym w pkt 2 pkt 5 (tj. w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada). Nie określono natomiast częstotliwości pozbywania się bioodpadów w pozostałym okresie, czyli od 1 grudnia do 31 marca, co zdaniem skarżącego oznacza, że w uchwale nie określono obligatoryjnego elementu regulaminu naruszając tym samym art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

Strona przeciwna wywodzi, że z przywołanych przepisów nie wynika dla gminy obowiązek całorocznego odbioru odpadów wskazanych w art. 3 ust. 5 „u źródła” jako podstawowy sposób gospodarowania odpadami. Twierdzi także, że w zakresie ustalenia częstotliwości odbioru odpadów obejmujących sporną frakcję poza okresem od 1 kwietnia do 30 października, ustawodawca - nie określając minimalnej częstotliwości odbioru - pozostawił w tym względzie radzie gminy dowolność. Z zapisów regulaminu wynika natomiast, że w tym okresie (obejmującym 5 miesięcy), rada określiła częstotliwość odbioru odpadów z terenu nieruchomości w ten sposób, że następuje on dwa lub cztery razy (w zależności od zabudowy) w listopadzie.

Odnosząc się istoty tak zarysowanego sporu, Sąd stwierdził, że należy podzielić stanowisko Wojewody.

Trzeba zgodzić się z argumentacją skargi, że w świetle przywołanych wyżej przepisów, w zakresie frakcji odpadów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. na gminie ciąży obowiązek zapewnienia możliwości pozbywania się tych odpadów poprzez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości niezależnie od zapewnienia możliwości oddawania ich do p.s.z.o.k. Ustawa przewiduje bowiem, po stronie gminy dwa niezależne od siebie podstawowe obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami. Pierwszy, to odbieranie ich sprzed poszczególnych nieruchomości (art. 6c ust. 1), drugi przyjmowanie odpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów (art. 3 ust. 2 pkt 6). Co istotne, rada gmina zobowiązana jest wprowadzić równocześnie oba te systemy. Tym samym wypełnienie jednego obowiązku ustawowego nie zwalnia rady z konieczności wypełnienia drugiego. Zrealizowanie zatem obowiązku odbioru odpadów sprzed posesji nie zwalnia gminy od określonego w art. 3 ust. 2 pkt 6 obowiązku zorganizowania i przyjmowania ich w p.s.z.o.k. i odwrotnie. Z art. 6r ust. 2d u.c.p.g. wynika, że w zamian za opłatę, gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przez co ustawodawca rozumie odbieranie odpadów z terenu nieruchomości o których mowa w art. 6 ust. 1 i ust. 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Przywołany przepis wskazuje na trzy zasadnicze formy pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych definiując swoiście pojęcie „pozbywania się” tych odpadów. Sąd podziela stanowisko, że przepis ten nie uprawnia wniosku, że ustawodawca pozostawił uznaniu gminy wybór formy zapewnienia właścicielom nieruchomości „pozbywania się” odpadów komunalnych (por. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 sierpnia 2018 IV SA/Po 527/18 CBOSA). Za takim stanowiskiem przemawiają względy wykładni literalnej i celowościowej. W odniesieniu do właścicieli nieruchomości ustawodawca rozróżnia bowiem pojęcie „odbierania” odpadów komunalnych od „przyjmowania” takich odpadów jako odmiennych sposobów postępowania z odpadami (por. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 6r ust. 2 d, art. 6r ust. 3a). 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.; por. też art. 9ea pkt 1 i 2 u.c.p.g.). Terminem „odbieranie” odpadów ustawodawca posługuje się natomiast w kontekście przyjmowania odpadów od właścicieli nieruchomości „u źródła”, tj. z terenu nieruchomości (por. WSA w Poznaniu w wyroku z 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 517/18 i zawarta tam argumentacja). W konkluzji należy podzielić pogląd (wyrażony w przywołanym wyroku), że nakładając w art. 6c ust. 1 u.c.p.g. obowiązek zorganizowania „odbierania” odpadów komunalnych od właścicieli

nieruchomości, ustawodawca miał na względzie tylko „obieranie odpadów z terenu nieruchomości” w rozumieniu art. 6r ust. 2d u.c.p.g a już nie pozostałe formy pozbywania się odpadów przez właścicieli wymienione w tym ostatnim przepisie, w szczególności przyjmowanie odpadów w p.s.z.o.k. Przyjmując zatem, że prawidłowe zorganizowanie odbierania odpadów oznacza, że pozbywanie się odpadów w przypadku właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy obejmuje przede wszystkim odbieranie „u źródła”, należy zgodzić się z organem nadzoru, że taki odbiór gmina powinna zapewnić całościowo (przez cały rok). Powyższe rozumienie przepisu nie oznacza, że zbędnym staje się ustawowy obowiązek tworzenia p.s.z.o.k. Zgodnie z art. 6r ust. 2 d u.c.p.g. przyjmowanie odpadów przez p.s.z.o.k w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami stanowi niezależną formę pozbywania się odpadów którą gmina ma obowiązek zapewnić i z której właściciele nieruchomości mają prawo korzystać - chociażby poza ustalonym w uchwale rady gminy harmonogramem częstotliwości i ilości odbierania odpadów z nieruchomości (por. art. 6r ust. 3, ust. 3a i ust. 3b). Jak jednak wcześniej już wskazano, forma ta nie może zastąpić całkowicie odbioru odpadów bezpośrednio z nieruchomości (i odwrotnie). Także NSA wskazał, że odbiór odpadów z nieruchomości jest jednym z podstawowych obowiązków objętych zadaniem publicznym związanym z utrzymaniem czystości i porządku w gminie, a możliwość dostarczenia odpadów przez mieszkańca do p.s.z.o.k stanowi tylko dodatkowy sposób pozbycia się ich przez właściciela i nie może być traktowany jako podstawowy (por. wyrok z dnia 18 listopada 2019 r. II OSK 2892/18 CBOSA).

W zaskarżonej uchwale – w odniesieniu do bioodpadów – Rada Gminy w okresie od 1 grudnia do 31 marca jako jedyną formę pozbycia się tej frakcji odpadów przewidziała dostarczenie ich przez właścicieli bezpośrednio do p.s.z.o.k. nie zapewniając ich odbioru z nieruchomości. W świetle przedstawionych wyżej wywodów, należy więc zgodzić się z organem nadzoru, że zaniechanie określenia możliwości pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości, w podanym wyżej okresie czasie, w postaci ich odbioru przez uprawniony podmiot bezpośrednio z terenu nieruchomości na której powstały, stanowi istotne naruszenie wskazanych na wstępie przepisów u.c.p.g. (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b w związku z art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2 d oraz w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 6r ust. 3a ustawy). Powyższemu stanowisku nie przeczy art. 3 ust. 2 c u.c.p.g przywołany w odpowiedzi na skargę. Przepis ten daje bowiem gminie jedynie możliwość zrezygnowania z przyjmowania bioodpadów w p.s.z.o.k w sytuacji, gdy w ramach systemu gospodarowania odpadami gmina sama odbiera w całości bioodpady z nieruchomości na której są wytwarzane.

Konsekwencją zaniechania określenia możliwości odbioru bioodpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości zamieszkałych, w okresie od dnia 1 grudnia do 31 marca - określonym w uchwale jako okres pozawegetacyjny – było też nie określenie częstotliwości pozbywania się bioodpadów z terenu nieruchomości w podanym okresie. Stanowi to o istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g przez nie określenie obligatoryjnego elementu regulaminu tj. częstotliwości całościowego pozbywania się bioodpadów z terenu nieruchomości na której powstały przez pominięcie okresu od 1 grudnia do 31 marca.

Powyższego stanowiska nie podważają argumenty podnoszone przez stronę przeciwną wskazujące, że określono częstotliwość odbioru bioodpadów poza okresem wskazanym w art. 6r ust. 3 b w ten sposób, że w okresie pozawegetacyjnym odbiór bioodpadów z terenu nieruchomości będzie miał miejsce dwa lub cztery razy w listopadzie, oraz, że regulacje w tym zakresie przeczą także zarzutom skargi, iż gmina przyjmując to rozwiązanie zwolniła się obowiązku odbioru „bioodpadów” w tym okresie u źródła.

Należy bowiem zauważyć, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 6r ust. 3b u.c.p.g. nie daje podstaw Radzie do zwolnienia Gminy ze stosowania podstawowej formy pozbywania się bioodpadów przez właścicieli nieruchomości w okresie określonym w uchwale jako pozawegetacyjny, polegającej na ich odbiorze bezpośrednio z nieruchomości. Ustawodawca wskazując w tym przepisie minimalną częstotliwość odbierania bioodpadów w miesiącach newralgicznych z punktu widzenia warunków sanitarnych, jednocześnie nie przyznał Radzie kompetencji do dowolnego kształtowania tej częstotliwości w stosunku do bioodpadów poza okresem od kwietnia do października, w tym, do całkowitego zaniechania odbioru bioodpadów w okresie od grudnia do marca – konsekwencją czego jest konieczność pozbywania się takich odpadów przez właścicieli nieruchomości wyłączenie poprzez dostarczanie ich do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Jednocześnie organ nadzoru zasadnie wykazał, że o prawidłowym określeniu częstotliwości odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości, nie może 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 zabudowy). 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 podstawowego obowiązku, jakim jest odbieranie wskazanych w ustawie odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości.

Należy także podzielić zastrzeżenia Wojewody co do rodzaju odbieranych bioodpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości ograniczonych w istocie do odpadów zielonych (wprowadzony w uchwale okres wegetacyjny dotyczyć bowiem może tylko tego rodzaju odpadów). Nie budzi wątpliwości, że odpady ulegające biodegradacji wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29 grudnia 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. Mając zaś na uwadze art. 3 pkt 1 przywołanej wcześniej ustawy o odpadach należy zgodzić się z autorem skargi, 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. Wprowadzając w regulaminie okres wegetacyjny i pozawegetacyjny Gmina w istocie uznała za bioodpady wyłącznie odpady zielone i tym samym przyjęła, że właściciele nieruchomości mogą pozbywać się pozostałych bioodpadów – nie podlegających procesowi wegetacji (które wytwarzane są przecież przez cały rok) tylko do p.s.z.o.k. Takie rozwiązanie – z omówionych wcześniej już przyczyn - narusza art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2 d u.p.c.g

W tym kontekście zauważyć także należy, 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. Nawet jeżeli zgodzić się ze strona przeciwną, co do tego, że 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, trudno zaakceptować jednak pogląd, aby w tym okresie miała ulegać również zmniejszeniu ilość pozostałych bioodpadów, np. spożywczych i kuchennych z gospodarstw domowych. Ponadto zgoda co do tego, że Gmina Długołęka jest gminą wiejską, nie oznacza bezkrytycznego przyjęcia twierdzenia, 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 już od 2013 r. oraz pozytywnego zaopiniowana przez PPIS, nie konwaliduje jego podstawowego mankamentu, wynikającego z tego, że w okresie pozawegetacyjnym (od grudnia do marca danego roku), Gmina nie wywiązuje się z podstawowego obowiązku jakim jest odbieranie wskazanych w ustawie odpadów komunalnych bezpośrednio z terenu nieruchomości i nie określa częstotliwości ich odbioru. Brak określenia częstotliwości odbioru bioodpadów zielonych w okresie poza wegetacyjnym oraz pozostałych odpadów (nie podlegających procesowi wegetacji) stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

Należy przy tym zauważyć, że stosowanie zakwestionowanych rozwiązań wiązać się może 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.

Wobec powyższego, nieokreślenie w zaskarżonej uchwale kompleksowej regulacji w zakresie szczegółowego sposobu odbioru bioodpadów z terenu nieruchomości na której one powstały oraz częstotliwości ich odbioru w okresie całego roku kalendarzowego, świadczy o braku obligatoryjnego elementu regulaminu, co nie mogło być zakwalifikowane inaczej jak istotne naruszenie prawa, które prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wyjaśnić bowiem należy, że rola sądu administracyjnego w procedurze kontroli legalności uchwał rady gminy ograniczona jest do funkcji kasacyjnej. Ustawodawca nie przewidział bowiem, w szczególności, możliwości dokonania przez sąd zmiany zaskarżonej uchwały rady gminy, w tym poprzez dodanie do tej uchwały określonych postanowień. Na kasacyjny, a nie reformatoryjny, charakter orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje również art. 184 Konstytucji RP. W szczególności w zdaniu drugim wskazanego przepisu stwierdza się, że kontrola działalności administracji publicznej obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sytuacje, w których sąd może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3 p.p.s.a., art. 149 § 1b p.p.s.a., art. 154 § 2 p.p.s.a.) są wyjątkiem od wspomnianej wyżej zasady. Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do zmiany zaskarżonej uchwały poprzez uzupełnienie brakujących postanowień regulaminu lub zmianę kwestionowanych w skardze przepisów załącznika do uchwały. Brak obligatoryjnych elementów regulaminu rzutuje zatem na legalność całego aktu.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. 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).