



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 lipca 2018 r.

Poz. 5779

### WYROK NR IV SA/PO 253/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 9 maja 2018 r.

**w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 253/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka (spr.)

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st.sekr.sądowy Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 maja 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie

z dnia 2 października 2015 r. nr XV/86/2015

w przedmiocie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 3 pkt 3 w części dotyczącej wprowadzenia zasady odbierania odpadów zielonych 5 razy w roku;

2. zasądza od Rady Miejskiej w Kępnie na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 253/18

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kępnie w dniu 2 października 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. – dalej u.s.g.) oraz art. 6r ust. 3, ust. 3a, ust. 3b, ust. 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. – dalej u.c.p.g.) podjęła uchwałę Nr XV/86/2015 w sprawie ustalenia 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 zagospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wojewoda Wielkopolski zaskarżył w całości w/w uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości ze względu na istotne naruszenie prawa, a także o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że w § 3 ust. 3 uchwały ustalono następującą częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli:

- w zabudowie jednorodzinnej, mieszanej, sezonowej, niezamieszkałej:
  - mokre - nie rzadziej raz na dwa tygodnie,
  - suche - nie rzadziej raz na dwa tygodnie,
  - szkło - nie rzadziej niż raz na kwartał,
  - odpady zielone - pięć razy w roku - 2 razy w kwietniu, 3 razy w listopadzie,
  - zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i odpady wielkogabarytowe dwa razy w roku wiosna i jesień,
  - choinki - raz w roku.
- zabudowie wielolokalowej:
  - mokre: nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie a w okresie od kwietnia do października nie rzadziej niż raz na tydzień,
  - suche - nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie,
  - szkło - nie rzadziej niż raz w miesiącu,
  - odpady zielone - pięć razy w roku - 2 razy w kwietniu, 3 razy w listopadzie,
  - zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i odpady wielkogabarytowe dwa razy w roku wiosna i jesień,
  - choinki - raz w roku.

Dokonując oceny legalności uchwały skarżący stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3b u.c.p.g. gdyż ustalony w uchwale zakres świadczenia usług w zamian za opłatę nie zapewnia właścicielom nieruchomości z terenu miasta Kępna odbioru w okresie od kwietnia do października bioodpadów stanowiących odpady komunalne zgodnie ustaloną w ustawie częstotliwością tzn. nie rzadziej niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej.

W ocenie skarżącego powyższe zapisy ustawowe należą do tych regulacji, które wyznaczają obowiązkowy zakres uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Przedmiotem tej uchwały jest bowiem uszczegółowienie sposobu i zakresu świadczenia usług w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a prawodawca miejscowy zobowiązany jest realizować tę kompetencję respektując regulacje ustawowe.

Ustawodawca w sposób wyraźny przyznał radzie gminy kompetencję zróżnicowania częstotliwości odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych od właścicieli nieruchomości w ramach opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi wskazując jednocześnie dokładną minimalną częstotliwość jaką należy zachować aby dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego (z wyjątkiem gmin wiejskich i części

wiejskiej gmin miejsko - wiejskich). O ile z treści art. 6r ust. 3a u.c.p.g. wynika, że gmina może określić limity przyjmowanych odpadów zielonych, o tyle nie może ustalić w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 mniejszej częstotliwości odbioru odpadów zielonych niż w określonej w art.6r ust.3b u.c.p.g.

Jak wskazał skarżący u.c.p.g. nie zawiera definicji bioodpadów, w związku z powyższym zgodnie z art. 1a tej ustawy, zastosowanie znajduje definicja określona w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm. – dalej u.o.o.), która stanowi, że 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. Zatem w skład bioodpadów wchodzi także odpady zielone zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 12 jako „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 parków”.

Rada Miejska w Kępnie reprezentowana przez Burmistrza w odpowiedzi na skargę wniosła o odrzucenie skargi w całości na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2017r. poz. 1369 ze zm. - dalej P.p.s.a.) jako wniesionej po terminie a z ostrożności procesowej, o oddalenie skargi w całości lub w części.

Uzasadniając stanowisko w zakresie zgodności z przepisami u.c.p.g. wskazano, iż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Kępnie w § 2 ust. 1 ustaliła, że „W ramach świadczonych usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych odbierane będą od właścicieli nieruchomości następujące rodzaje (frakcje) odpadów:

- papier,
- metal,
- tworzywa sztuczne,
- szkło,
- opakowania wielomateriałowe,
- odpady zielone,
- przeterminowane leki,
- chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe),
- zużyte baterie i akumulatory,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- inne komunalne odpady niebezpieczne,
- meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- odpady budowlano - rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne,
- zużyte opony,
- odpady komunalne zmieszane i odpady pozostałe po segregacji, a następnie w 3 ust. 1 podzieliła frakcje odpadów określone w § 2 ust. 1 na sześć grup odpadów ze względu na sposób ich gromadzenia, częstotliwość odbioru:
  - odpady mokre - pozostałość po segregacji lub komunalne odpady zmieszane,
  - odpady suche (papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale),
  - szkło,
  - odpady zielone, w tym choinki,
  - „odpady problemowe” (zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i odpady wielkogabarytowe),
  - „odpady problemowe pozostałe” - niebezpieczne i budowlane (w szczególności zużyte baterie i akumulatory, przeterminowane leki, chemikalia, farby, oleje, świetlówki, żarówki, termometry rtęciowe i odpady budowlano - rozbiórkowe, zużyte opony). Rada Miejska w Kępnie wskazała, że w chwili

uchwalania zaskarżonej uchwały nie miała prawnego obowiązku i nie wprowadziła jako odrębnej frakcji tak zwanych „bioodpadów stanowiących odpady komunalne”. Zgodnie z uchwałą bioodpady były odbierane łącznie z odpadami mokrymi z częstotliwością nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, a w zabudowie wielolokalowej nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie a w okresie od kwietnia do października nie rzadziej niż raz na tydzień czyli zgodnie z przepisami art. 6r ust. 3b u.c.p.g. Wskazano przy tym, że wymóg segregacji bioodpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów został wprowadzony dopiero przez przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19), to jest już po uchwaleniu przedmiotowej uchwały. Zgodnie z zaskarżoną uchwałą na terenie Gminy Kępno z odpadów biodegradowalnych selektywnie zbierane były tylko odpady zielone oraz choinki, w oparciu jednakże o przepis art. 6r ust. 4, a nie art. 6r ust. 3b u.c.p.g. Były to jednakże odbiory dodatkowe wykraczające poza obowiązki wynikające u.c.p.g. a więc nie mogło być w tym przypadku mowy o „ustawowych” terminach ich odbioru.

W odpowiedzi na skargę wskazano również, iż wprowadzenie zgodnie z zaskarżoną uchwałą dodatkowych odbiorów odpadów zielonych pięć razy w roku - 2 razy w kwietniu, 3 razy w listopadzie, miało na celu zgodnie z intencją radnych umożliwienie wszystkim mieszkańcom łatwego pozbycia się dużej ilości odpadów zielonych - głównie liści i innych odpadów roślinnych w okresach wzmoczonych jesiennych i wiosennych porządków. Cel ten został osiągnięty dzięki czemu poprawiła się estetyka miasta (mieszkańcy chętniej sprzątają przed swoimi posesjami jeśli mogą pozbyć się bezpłatnie wygrabionych liści). Dodatkowo ograniczono jesienne palenie liści co znacząco wpłynęło na poprawę jakości powietrza w mieście.

Organ uchwałodawczy podniósł także, że w przypadku uznania skargi za zasadną uchwała powinna zostać unieważniona nie w całości, a tylko w części, tj. w zaskarżonym zakresie dotyczącym poz. 4 tabeli wskazanej w ust. 3 zaskarżonej uchwały, gdyż po pierwsze tylko tę część (ten element) uchwały kwestionuje pod względem prawnym Skarżący.

W piśmie procesowym z dnia 7 maja 2018r. pełnomocnik skarżącego podniósł, że organ nadzoru realizując swe kompetencje na podstawie art. 93 u.s.g., nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi. Organ nadzoru podtrzymał również swoje stanowisko zawarte w skardze w przedmiocie naruszenia przez Radę Miejską w Kępnie art. 6r ust. 3b u.c.p.g., z którego wynika jednoznacznie obowiązek określenia uchwałą określonej częstotliwości odbierania bioodpadów.

Odnosząc się do stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, iż Rada Miejska w Kępnie nie miała prawnego obowiązku i nie wprowadziła odrębnej frakcji bioodpadów stanowiących odpady komunalne a jednocześnie zgodnie z zaskarżoną uchwałą bioodpady były odbierane łącznie z odpadami mokrymi zgodnie z wymaganą częstotliwością oraz, że wprowadzenie dodatkowych odbiorów odpadów zielonych oraz choinek następowało na podstawie art. 6r ust. 4 u.c.p.g., wskazano iż w w/w przepisie nie chodzi o usługi polegające na odbiorze odpadów komunalnych gdyż usługa ta jest obowiązkiem gminy, co wynika z art. 6c ust. 1 u.c.p.g. i na zasadzie art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Obowiązkiem gminy jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, zatem odbiór odpadów jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. Odbiór odpadów nie jest zatem usługą dodatkową.

Zaznaczono również, iż obowiązujący na terenie Gminy Kępno regulamin utrzymania czystości i porządku zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez zbieranie frakcji odpadów komunalnych: odpady "mokre" to znaczy pozostałe po segregacji lub komunalne odpady zmieszane za wyjątkiem odpadów, o których mowa w pkt 3, odpady suche (papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale), szkło, odpady zielone. Regulamin ten stanowi również, że odpady zielone należy zagospodarowywać w przydomowych kompostownikach, gromadzić w workach biodegradowalnych, przekazywać do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Odpady zielone zgodnie z regulaminem należy przekazywać zgodnie z harmonogramem do podmiotu uprawnionego z którym Gmina Kępno zawarła umowę na odbieranie odpadów komunalnych, samodzielnie dostarczyć do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych lub za dodatkową opłatą do podmiotu posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej określonym w art. 9b ustawy. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kępno a tym bardziej zaskarżona uchwała nie stanowią o innej możliwości odbierania odpadów zielonych a tym bardziej łącznie z odpadami mokrymi zgodnie z określoną w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, częstotliwością.

Skarżący wskazał również, że przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19), nieobowiązywały w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały i w żaden sposób nie mogą wpływać na regulacje ustawowe obowiązujące przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Podstawą prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego jest zatem wyłącznie przepis ustawowy tj. art. 6r ust. 3 związany z art. 6r ust. 3b u.c.p.g.

Na rozprawie w dniu 9 maja 2018r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że zarzuca nieważność przepisów uchwały odnośnie odpadów zielonych, o których mowa w §3 ust. 3 i terminów wywozów w tym zakresie.

Pełnomocnik organu podniósł zaś, iż ogranicza zarzuty podniesione w odpowiedzi na skargę do kwestii interpretacji u.c.p.g. i wycofuje stanowisko co do zasadności odrzucenia skargi w uwagi na przekroczenie terminu do jej wniesienia.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Przedmiotowa skarga została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 i 2 u.s.g. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (zob. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05, publ.: ONSAiWSA z 2006 r., nr 1, poz. 7). Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, że o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia. Organ nadzoru w kontrolowanej sprawie w ustawowym terminie nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. Dlatego Wojewoda, jako organ nadzoru, nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały i w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. zmuszony był wnieść niniejszą skargę do Sądu.

W świetle brzmienia art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne a podstawą stwierdzenia nieważności tych aktów jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Na gruncie przepisów u.s.g. przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że przedmiotem niniejszej sprawy jest kontrola przepisów uchwały Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 2 października 2015 r. Nr XV/86/2015 w sprawie ustalenia 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 zagospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zaskarżona uchwała niewątpliwie jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Jej adresatami są właściciele nieruchomości z terenu Gminy Kępno korzystający z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną opłatę. Jej adresaci zostali określone generalnie, a nie imiennie a dyspozycja uchwały miała zastosowanie do wielu powtarzalnych

czynności. O tym, iż zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego świadczy również jednoznacznie treść przepisu art. 6r ust.3 u.c.p.g. będącego podstawą jej uchwalenia.

Zaskarżona uchwała niewątpliwie jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Jej adresatem są właściciele nieruchomości z terenu Gminy Kępno korzystający z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną opłatę. Jej adresaci zostali określone generalnie, a nie imiennie a dyspozycja uchwały miała zastosowanie do wielu powtarzalnych czynności. O tym, iż zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego świadczy również jednoznacznie treść przepisu art. 6r ust.3 u.c.p.g. będącego podstawą jej uchwalenia.

Zgodnie z treścią powyższego przepisu rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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 za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust.3a u.c.p.g. w uchwale 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. 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 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.).

Nie budzi wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym odpady zielone oraz odpady ulegające biodegradacji wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 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. Jak słusznie podniósł organ nadzoru powyższe rozporządzenie nie obowiązywało w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, odwołując się do stanu prawnego obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały wskazać należy, że u.c.p.g. nie zawiera definicji "odpadów komunalnych" i "odpadów zielonych". Definicje te zawiera ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm. – dalej u.o.o.), do której odwołuje się u.c.p.g. przewidując w art. 1a, iż w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy u.o.o., która w art. 3 ust. 1 pkt 7 definiuje odpady komunalne jako 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. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 u.o.o., odpady zielone to 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. Z ww. przepisów wynika, że odpady zielone są odpadami komunalnymi. Odpady zielone stanowią również bioodpady którymi zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.o. są 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.

Rację ma zatem skarżący stwierdzając, że uchwała którą gmina reguluje zasady odbioru odpadów komunalnych i wysokość opłat z tym zadaniem związanych winna dotyczyć wszystkich odpadów komunalnych, zatem również odpadów zielonych. Rada Miejska w Kępnie uchwalając na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. zasady odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zasady zagospodarowania tych odpadów winna zatem określić harmonogramem ich odbiera spełniając w okresie od kwietnia do października warunek minimalnej częstotliwości odbierania odpadów wskazany w art. 6r ust. 3b u.c.p.g.

W tym miejscu stwierdzić należy, iż ustawodawca w art. 6r ust. 3a u.c.p.g. dopuścił możliwość ograniczenia w uchwale m.in. ilości odpadów zielonych odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższa możliwość miała na celu zapobieżenie nadużywaniu prawa np. poprzez odbieranie takich odpadów powstałych na ich nieruchomościach z naruszeniem przepisów o odpadach. Należy jednak przyjąć, że rada nie ma swobody w kształtowaniu tych limitów. Wprowadzone ewentualnie w uchwale limity ilościowe winny w sposób rzeczowy i weryfikowalny przez sąd odwoływać się do ilości odpadów zielonych, jakie powstają przeciętnie na nieruchomości w danej gminie. Warto podkreślić, że w orzecznictwie, wydanym na gruncie stanu prawnego sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 28 listopada 2014r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 87), zwracano uwagę na niedopuszczalność przyjmowania w uchwałach rady gminy "limitu zerowego" w zakresie danego rodzaju odpadów wskazując, że takie rozwiązanie w zakresie odbioru i zagospodarowania np. odpadów zielonych stanowiłoby obejście prawa (por. np. wyrok NSA z 30 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1978/15, CBOSA).

Gdyby zatem podzielić stanowisko wynikające z treści zaskarżonej uchwały, że władna jest ona określić w regulaminie rodzaje odpadów komunalnych, które będą odbierane z terenu nieruchomości oraz odpady, które właściciel zobligowany jest dostarczać do odpowiednich punktów selektywnej zbiórki (tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie poprzez wprowadzenia czasowego odbioru odpadów zielonych tylko pięć razy w roku), mogłoby dojść do absurdalnej sytuacji, że gmina postanowi o przyjmowaniu w takich punktach wszystkich odpadów komunalnych, a w ramach usługi dodatkowej o ich odbieraniu. Taki stan rzeczy podważałby wprost zasadę z art. 6c ust. 1 ustawy. Gmina nie może zniweczyć nałożonego na nią obowiązku z uwagi na wysokie koszty zagospodarowania odpadów zielonych.

Odnosząc się w tym miejscu do wyrażonego w odpowiedzi na skargę stanowiska organu uchwałodawczego, iż odbiór odpadów zielonych następował w oparciu o przepis art. 6r ust. 4, a nie art. 6r ust. 3b u.c.p.g. a zatem były to odbiory dodatkowe wykraczające poza obowiązki wynikające z u.c.p.g. a więc nie mogło być w tym przypadku mowy o „ustawowych” terminach ich odbioru, wskazać należy, że takie stanowisko pozbawione jest podstaw prawnych. Uchwała którą gmina reguluje zasady odbioru odpadów komunalnych i wysokość opłat z tym zadaniem związanych winna bowiem dotyczyć wszystkich odpadów komunalnych, a więc dotyczy również odpadów zielonych. Rada Miejska w Kępnie uchwalając na podstawie art. 6r. ust. 3 u.c.p.g. zasady odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zasady zagospodarowania tych odpadów nie posiadała kompetencji do wyłączenia z odbierania odpadów zielonych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6r. ust. 3 u.c.p.g. stanowiła zatem między innymi należność za usługę odbioru odpadów zielonych.

W tych warunkach Sąd zastosował w sprawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdzając nieważność § 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wprowadzenia zasady odbierania odpadów zielonych 5 razy w roku - 2 razy w kwietniu, 3 razy w listopadzie. Orzekając nieważność uchwały tylko w/w zakresie (a tym samym nie stwierdzając nieważności zaskarżonej uchwały w całości) Sąd miał na uwadze fakt, iż jak słusznie podniesiono w odpowiedzi na skargę w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały nie obowiązywało jeszcze rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19) wprowadzające w §3 pkt 5 obowiązek selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Ma to o tyle istotne znaczenie, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923) nie posługuje się pojęciem "odpadów zielonych", a jedynie pojęciem "odpadów ulegających biodegradacji (z ogrodów i parków w tym z cmentarzy)". Brak obowiązku selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji spowodował, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno nie używa pojęcia "odpady ulegające biodegradacji", a frakcja tych odpadów zawiera się w ramach wskazanych w regulaminie "odpadów komunalnych mokrych". Zobowiązanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno do zbierania odrębnej frakcji „odpadów zielonych”, które jak wykazano wyżej mieszczą się w zakresie pojęcia bioodpadów, nie skutkuje zatem wyłączenia odpadów zielonych z harmonogramu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Powoduje to objęcie frakcji odpadów zielonych harmonogramem odbioru ustalonym dla „odpadów mokrych”, ustalonego w zaskarżonej uchwale z zachowaniem wymagań określonych w art. 6r ust. 3b u.c.p.g.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. uwzględniając kwotę wynagrodzenia pełnomocnika reprezentującego Wojewodę Wielkopolskiego ustalonego na podstawie §

14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski