Wrocław, 22 października 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.28.13.2021.MS6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372),

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 6 pkt 5 i pkt 6 we fragmencie „Właściciele tych nieruchomości nie są również uprawnieni do korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w ust. 3, w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tj. bioodpadów." uchwały nr XLIV/362/21 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Głogów.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 września 2021 r., działając na podstawie art. 4 ust.1, ust.2 i ust. 2a pkt 4-5 w zw. z art. 3 ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888), Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XLIV/362/21 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Głogów, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 października 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie

-§3 ust. 6 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) – dalej jako: „ustawa", polegającym na wprowadzeniu obowiązku zagospodarowania wszystkich bioodpadów, stanowiących odpady komunalne wytworzone na nieruchomości, w przydomowym kompostowniku,

-§3 ust. 6 pkt 6 we fragmencie „Właściciele tych nieruchomości nie są również uprawnieni do korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w ust. 3, w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tj. bioodpadów." uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2a pkt 4 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 3 ust. 2c i 2d i art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na ustanowieniu przepisu niezgodnego z regulacją ustawową poprzez wprowadzenie braku możliwości korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów w zakresie bioodpadów przez właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady, przy równoczesnym nie odbieraniu tych odpadów „u źródła".

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej «regulaminem»; regulamin jest aktem prawa miejscowego.". Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie. Regulamin utrzymania czystości i porządku może wykraczać poza materię przewidzianą w 4 ust. 2 ustawy, wyłącznie w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a tej ustawy. Zgodnie z fakultatywną częścią delegacji ustawowej, wyrażoną w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada gminy może w regulaminie 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.

Organ nadzoru zauważa, że uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa

miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Głogowie podjęła nową uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Głogów.

W §3 ust. 6 uchwały Rada określiła wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów, stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, korzystających ze zwolnienia, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy, co stanowi realizację kompetencji, o której mowa w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy: „Rada gminy może w regulaminie: (…) 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;”.

Zgodnie z brzmieniem §3 ust. 6 uchwały: „Określa się następujące wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości, o których mowa w ust. 5: 1) wielkość kompostownika pozwala na co najmniej dwuletni okres przetrzymania w nim kompostowanego materiału; 2) kompostowany materiał przekładany jest warstwą gleby i dojrzałego kompostu formie pryzmy, której wysokość nie powinna przekraczać 1,5 m, gdzie materiał biodegradowalny układa się warstwowo i zapewniony jest dostęp powietrza do wszystkich warstw kompostu – w sposób niepowodujący uciążliwości dla użytkowników nieruchomości sąsiednich i umożliwiający dobre przewietrzanie warstw masy kompostowej, w tym zapewniający dostęp powietrza do wszystkich warstw kompostu , odprowadzanie nadmiaru wilgoci, łatwe ułożenie materiału oraz dostępność do materiału w celu jego przerobienia. 3) kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie prowadzi się w dołach ani zbiornikach betonowych 4) usytuowanie kompostowników na nieruchomości musi być zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065); 5) wszystkie bioodpady stanowiące odpady komunalne wytworzone na nieruchomości muszą zostać zagospodarowane w przydomowym kompostowniku; 6) Od właścicieli nieruchomości, o których mowa w ust. 5, nie odbiera się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4, tj. bioodpadów. Właściciele tych nieruchomości nie są również uprawnieni do korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w ust. 3, w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4, tj. bioodpadów.”.

1.

Zgodnie z wyżej wskazaną regulacją art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, rada gminy może w regulaminie 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.

Przepis ten stanowi o wymaganiach dotyczących kompostowania, jednakże brak jest podstaw dla Rady Miejskiej do nakładania na mieszkańców obowiązku zagospodarowania w przydomowym kompostowniku wszystkich bioodpadów. Rada Miejska w Głogowie nie wzięła bowiem w tym przypadku pod uwagę, iż nie wszystkie bioodpady, które powstają na nieruchomości można kompostować (np. odpady niepodatne na rozkład w warunkach przydomowego kompostowania lub sezonowych nadwyżek przekraczających pojemność kompostownika). Wprowadzenie w uchwale obowiązku zagospodarowania w przydomowym kompostowniku wszystkich bioodpadów, stanowiących odpady komunalne wytworzone na nieruchomości, jest więc fizycznie niemożliwe do realizacji przez właścicieli nieruchomości, którzy będą kompostować bioodpady stanowiące odpady komunalne, na terenie swoich nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze zapis uchwały §3 ust. 6 pkt 5 uchwały nr XLIV/362/21 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Głogów, wprowadzający obowiązek zagospodarowania w przydomowym kompostowniku wszystkich bioodpadów, stanowiących odpady komunalne wytworzone na nieruchomości, należy uznać za podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, do określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów. Podstawową zasadą działania organów administracji

publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

2.

Odnosząc się do zapisu §3 ust. 6 pkt 6 uchwały we fragmencie „Właściciele tych nieruchomości nie są również uprawnieni do korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w ust. 3, w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tj. bioodpadów.", stwierdzić należy, że tak ukształtowanych przez Radę wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów nie sposób pogodzić z aktualnie obowiązującymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wynikającymi z tego zadaniami i obowiązkami gminy w zakresie selektywnego odbierania odpadów komunalnych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawodawca, co do zasady nakłada na gminy ustawowy obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenie warunków niezbędnych do ich utrzymania, a w szczególności (…) zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz **bioodpady**, a to zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy. W dalszej kolejności, ustawodawca nakazuje, aby rada gminy w uchwale podjętej w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy ustaliła szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz **bioodpady**. Frakcja bioodpadów jest zatem objęta ustawowym obowiązkiem Rady do ustalenia zasad ich zbierania, ale również ich odbierania u źródła.

W ocenie organu nadzoru, zgodnie z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz **bioodpady** (pkt 5); tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży (pkt 6). Tym samym w zakresie frakcji odpadów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy na gminie ciąży obowiązek całorocznego ich odbioru „u źródła" jako podstawowego sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc zapewnienia możliwości pozbywania się tych odpadów poprzez ich odbiór bezpośrednio z nieruchomości. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy dodatkowo można je, oprócz innych frakcji odpadów, przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto, zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy 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. Ustawodawca zdefiniował niejako w tym przepisie pojęcie „gospodarowania odpadami komunalnymi", pod którym rozumieć należy po pierwsze, odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, po drugie przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i po trzecie, zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Jednakże ustawodawca nie upoważnił gminy do dokonania 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 (a zatem również bioodpadów) bezpośrednio z terenu nieruchomości, na których powstają. Natomiast dodatkowym uprawnieniem właścicieli nieruchomości, a jednocześnie obowiązkiem gminy zapewnienie takiej możliwości, jest ich dostarczanie, w zamian za opłatą, bezpośrednio do punktu

selektywnego zbierania odpadów, bądź w inny ustalony przez gminę sposób. Odmienne interpretowanie art. 6c ust. 1, art. 6r ust. 2d i art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy prowadziłoby do konstatacji o całkowitym braku obowiązku ze strony gminy do odbioru określonych frakcji „u źródła" ich powstania lub o wybiórczym prawie gminy w zakresie odbioru odpadów, co jest wprost niezgodne z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby do możliwości ustalenia przez gminę, że pozbywanie się nawet wszystkich frakcji odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, polegałoby jedynie na dostarczaniu ich przez właścicieli nieruchomości do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 3 ust. 2c ustawy, 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. W ocenie organu nadzoru przepis ten stosować należy wprost w kontekście całej regulacji ustawy i stworzonego w jej ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a nie na zasadzie stosowania wykładni *a contrario*. Przepis ten dotyczy organizacji odbioru bioodpadów na terenie gminy, w oparciu o który punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie musi odbierać bioodpadów jeśli są one w całości odbierane z miejsc ich wytwarzania.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, intencją ustawodawcy było, aby gmina miała możliwość zaniechania dodatkowej zbiórki bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sytuacji, gdy sama w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi odbiera „u źródła" wszystkie bioodpady, które są przewożone bezpośrednio do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Taka interpretacja jest spójna nie tylko z samym kształtem przyjętego przez ustawodawcę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale także z racjonalnym podejściem do zagospodarowania bioodpadów, które są newralgiczną frakcją odpadów z uwagi na poddawanie się procesom rozkładu, przez co ich składowanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych może być problematyczne. Z tego powodu ustawodawca uznał, że w przypadku, gdy gmina w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zapewnia właścicielom nieruchomości odbiór „u źródła" wszystkich bioodpadów, to niecelowe jest by gmina musiała niejako dodatkowo przyjmować tą frakcję w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tym samym przepis ten daje jedynie gminie możliwość, w określonym przypadku, zrezygnowania z przyjmowania bioodpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Powyższe należy uzupełnić regulacją art. 3 ust 2d ustawy, dodanym przez art. 1 pkt 4 lit. c) ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648), która weszła w życie dnia 23 września 2021 r.. Zgodnie z brzemieniem tego przepisu: „Gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinnym 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.".

Uzasadniając powyższą zmianę w ustawie wskazano (Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1275, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1275): „W art. 3 dodano ust. 2d, w którym doprecyzowano obowiązki gminy w zakresie odbierania bioodpadów w gminie. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie możliwe jest zwolnienie z opłaty mieszkańców, którzy kompostują bioodpady. W związku z powyższym należy umożliwić gminie podjęcie decyzji o nieodbieraniu bioodpadów w przypadkach gdy są one w całości zagospodarowane we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości (całościowe zwolnienie z opłaty za odbiór tych odpadów). Powyższe rozwiązanie jest możliwe, jeżeli łącznie zostaną spełnione trzy warunki: właściciel nieruchomości zadeklaruje kompostowanie wytworzonych bioodpadów, rada gminy podejmie decyzję o zwolnienie z obowiązku posiadania pojemnika lub worka do zbierania bioodpadów oraz zwolni w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańców kompostujących bioodpady. Rozwiązanie powinno wpłynąć pozytywnie na właścicieli nieruchomości, zachęcając ich do zagospodarowania bioodpadów we własnym zakresie, oraz na gminy przez ułatwienie organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.".

W ocenie organu nadzoru, przywołana zmiana ustawy wprowadza możliwość, przy spełnieniu wymagań ustawowych, niezapewniania odbierania bioodpadów bezpośrednio z nieruchomości, na której powstają.

Mając na uwadze powyżej wskazane regulacje ustawy, organ nadzoru stoi na stanowisku, że o ile na podstawie art. 3 ust. 2d ustawy gmina może przy spełnieniu wymagań ustawowych, postanowić, zgodnie z regulacja § 3 ust. 6 pkt 6 zdanie pierwsze uchwały, że: „Od właścicieli nieruchomości, o których mowa w ust. 5, nie odbiera się odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 4, tj. bioodpadów.", to brak jest podstaw do równoczesnego pozbawienia właściciele tych nieruchomości z możliwości korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych bioodpadów.

Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca konsekwentnie posługuję się właściwymi pojęciami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie na rozróżnienie „zbierania i odbierania" od „zbierania i przyjmowania", które wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy . Skoro zatem art. 3 ust. 2d ustawy zwalnia pod pewnymi warunkami gminę z zapewnienia odbierania bioodpadów (a więc tego, o czym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a), to nie można rozciągać tego zwolnienia na przyjmowanie w punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (a więc tego, o czym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b). O zaniechaniu przyjmowania w punkcie mowa wyłącznie w art. 3 ust. 2c ustawy, a zatem przyjmowania można zaniechać, gdy w pełni realizowane jest odbieranie, w tym przypadku bioodpadów „u źródła". Z kolei gdy gmina nie zapewnia pełnego odbierania, to zaniechanie jednoczesnego przyjmowania bioodpadów w punkcie selektywnej zbiórki odpadów jest w obecnym stanie prawnym niedopuszczalne.

Jednocześnie nie można uznać, że wobec adresatów § 3 ust. 6 pkt 6 uchwały, a więc właścicieli nieruchomości, którzy zdecydowali się na kompostowanie bioodpadów zachodzi przesłanka pełnego obierania tych odpadów „u źródła". Trzeba bowiem mieć na względzie, że nie wszystkie bioodpady, które powstają na nieruchomości można kompostować (np. odpady niepodatne na rozkład w warunkach przydomowego kompostowania lub sezonowych nadwyżek przekraczających pojemność kompostownika). W tych sytuacjach Gmina Głogów jest obowiązana zapewnić właścicielowi możliwość pozbywania się bioodpadów, bez względu na to czy właściciel nieruchomości zadeklarował kompostowanie tych bioodpadów w kompostownikach przydomowych, czy też nie. Ponadto, staje się to tym bardziej zasadne, że Gmina Głogów zwolniła tych właścicieli z obowiązku posiadania pojemnika na bioodpady, a tym samym właściciel nieruchomości, aby uchronić się przed działaniem niezgodnym z selektywnym zbieraniem odpadów poprzez umieszczenie części bioodpadów w pojemnika na odpady zmieszane, musi mieć możliwość ich się pozbycia poprzez oddanie do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Wprowadzenie powyższej regulacji dotyczącej wyłączenia możliwości przyjmowania przez PSZOK bioodpadów pozostaje zatem w sprzeczności z przepisami ustawy. Niedopuszczalne jest bowiem wprowadzenie do przedmiotowej uchwały powyższego ograniczenia, nawet w przypadku, gdy właściciel nieruchomości jednorodzinnej prowadzi kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie swojej nieruchomości. W opinii organu nadzoru gmina może postanowić o nieodbieraniu w tej sytuacji bioodpadów ze wskazanych nieruchomości, jednakże powinna zapewnić możliwość pozbycia się tej części bioodpadów, której nie można kompostować, w inny sposób. Tymczasem przedmiotową regulacją gmina nie tylko nie zapewniła innego sposobu pozbywania się tych odpadów, ale również zakazała ich przyjmowania w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa