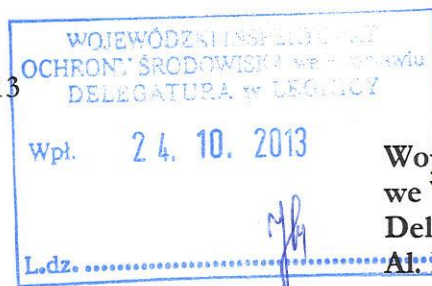




Polkowice, dnia 24 października 2013 r.

AD.1710.1.2013



**Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
we Wrocławiu
Delegatura w Legnicy
Al. Rzeczypospolitej 10/12
59-220 Legnica**

znak: DL-DI.7023.397.2013
DL/L.dz.1001/2013 r.

WEZWANIE do usunięcia naruszenia prawa

Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, działając na podstawie art. 52 §3 w związku z art. 3 §2 pkt 4 i art. 146 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), wzywa Kierownika Delegatury w Legnicy działającego z upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylene w całości zarządzenia pokontrolnego Nr 63/2013 z dnia 08.10.2013 r., otrzymanego przez Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w dniu 10.10.2013 r.

UZASADNIENIE

Zarządzeniem pokontrolnym Nr 63/2013 z dnia 08.10.2013 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakazał w pkt 1) podjąć działania celem dostosowania wprowadzonego uchwalonymi aktami prawa miejscowego na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych do wymogów wynikających z przepisów prawa, tj. uchwalenia i zorganizowania systemu selektywnie zebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) oraz w pkt 2) podjąć działania celem skorygowania niespójnych ze sobą zapisów §1 i §2 uchwały Nr XVII/75/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru

metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

Odnosząc się do ustaleń pokontrolnych w zakresie zorganizowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na terenie ZGZM, stwierdzamy, iż nie znajdują one odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa, tj. ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) i ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) zwanej dalej u.c.p.g., do obowiązków gmin (w omawianym stanie faktycznym związku międzygminnego ZGZM) należy ustanowienie **selektywnego zbierania odpadów komunalnych** (art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.) oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.). Przez **selektywne zbieranie** art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) nakazuje rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samymi cechami. W odniesieniu do odpadów komunalnych system selektywnego zbierania musi objąć co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g.).

Mając powyższe regulacje prawne na względzie należy uznać, iż zarządzenie pokontrolne zawierające tezę, iż cyt.: „(...) właściciele nieruchomości (w rozumieniu u.c.p.g.), są zobowiązani do selektywnego zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach, w które powinna być wyposażona nieruchomość, a zebrane przez nich selektywnie odpady w tych pojemnikach (których są posiadaczami) powinny być odebrane przez podmiot odbierający odpady komunalne.” nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności w zapisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).

Analiza obowiązującego stanu prawnego prowadzi do wniosków, iż organizację selektywnej zbiórki odpadów komunalnych gmina ustala samodzielnie, albowiem ustawodawca nie wskazał sposobu wykonania nałożonych w drodze ustawy obowiązków na gminy

w przedmiotowym zakresie, nie istnieją również rozporządzenia wykonawcze, które regulują sporną materię. W piśmiennictwie wprost formułuje się tezę iż: „co do zasady przyjmowany model selektywnej zbiórki gmina ustala samodzielnie, bowiem ustawodawca nie sformułował tutaj żadnych wytycznych. Dla niego ważna jest przede wszystkim efektywność przyjętego systemu i z tego samorząd będzie rozliczany.”¹

Brak wytycznych i szczegółowego wskazania sposobu zorganizowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych znajduje odzwierciedlenie w przepisie art. 6r ust. 3 u.c.p.g stanowiącego podstawę prawną dla rady gminy (zgromadzenia związku) do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak z powyższego przepisu wynika rada gminy (zgromadzenie związku) jest organem, który samodzielnie określa ramy zorganizowania i sposobu wykonania nałożonego na gminę (związek międzygminny) obowiązku, jakim jest między innymi zorganizowanie selektywnej zbiórki odpadów. Gmina (związek) ma przede wszystkim stworzyć warunki niezbędne do wykonania tychże obowiązków w sposób odpowiadający jej specyfice.

Reasumując, zdaniem Związku Gmin Zagłębia Miedziowego obowiązujący stan prawny pozostawia wybór w zakresie sposobu wykonania kwestionowanego przez organ kontroli systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych Zgromadzeniu ZGZM. Na marginesie należy dodać, iż model przyjęty przez ZGZM związany jest z prowadzonym uprzednio (przed nowelizacją u.c.p.g.) modelem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych poprzez gniazda recydingowe, który został wybudowany przy pomocy środków publicznych, sprawdził się wśród lokalnej społeczności i przyczynił się w znacznym stopniu do zwiększenia efektywności segregacji.

Wzywający do usunięcia naruszenia prawa nie podziela stanowiska organu kontroli w zakresie niespójności zapisów Uchwały Zgromadzenia ZGZM Nr XVII/75/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

Stosownie do przedmiotowej uchwały, Zgromadzenie ZGZM dokonało wyboru metody

¹ Prof. Marek Górski Punkty selektywnego zbierania odpadów; Przegląd Komunalny 2012 r.

ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy od gospodarstwa domowego, przy czym zróżnicowało wysokość opłaty w zależności od liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego.

Analizując stan faktyczny istniejący na terenie gmin uczestników Związku, Zgromadzenie ZGZM, po dokonaniu oceny każdej z czterech metod określonych w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęło decyzję, iż optymalną dla terenu Związku jest metoda od gospodarstwa domowego. Wprowadzono podział na gospodarstwa domowe wieloosobowe i na gospodarstwa domowe jednoosobowe, stosując przy gospodarstwach jednoosobowych niższą stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dokonując takiego podziału Związek działał w oparciu o dyspozycję art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), który to przepis umożliwia zróżnicowanie stawki tejże opłaty w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Proponując wprowadzenie takiego systemu kierowano się faktem, iż gospodarstwa domowe jednoosobowe wytwarzają zdecydowanie mniejszą ilość odpadów komunalnych, niż inne gospodarstwa domowe składające się z dwóch i większej liczby osób, a co za tym idzie takie zróżnicowanie stawki opłaty jest uzasadnione społecznie.

Ustawodawca dopuszcza cztery metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy:

- stosownie do art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, przedmiotowa opłata może stanowić iloczyn stawki opłaty oraz:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

- zgodnie z art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, jednakże wprowadzony wyżej przywołana nowelą zapis art. 6j ust. 2a pozwala radzie gminy (zgromadzeniu związku) na zróżnicowanie tej stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Nadto, stosownie do art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy (zgromadzenie związku) określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w **art. 6j ust. 1 i 2**, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone

przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Jak z powyższego przepisu art. 6k ust. 4 wynika, ustawodawca wprowadzając możliwość zróżnicowania stawki wyraźnie odwołuje się w tym przepisie do metody, o której mowa w art. 6j ust. 2, czyli metody stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Dokonując wykładni celowościowej w/w przepisów należy uznać, iż gdyby intencją ustawodawcy było wykluczenie różnicowania stawek przy metodzie od gospodarstwa domowego, to w art. 6k ust. 4 ucpg nie wymieniono by tej metody **wprost tj. art. 6j ust. 2 ucpg.**

Osobną kwestię stanowi fakt, iż sformułowania zawartego w przepisie art. 6j ust. 2 u.c.p.g. „jedna stawka opłaty” nie należy interpretować w sposób **ograniczający możliwość wprowadzenia kilku definicji gospodarstwa domowego na potrzeby zróżnicowania stawki albowiem jak wynika z poniżej zacytowanej interpretacji Ministerstwa Środowiska nie taka była intencja ustawodawcy.**

Ministerstwo Środowiska w zamieszczonych na swojej stronie odpowiedziach udzielonych przez ekspertów wyjaśnia cyt.: „Zgodnie z art. 6j ust. 2 ustawy rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (metoda ryczałtowa). Oznacza to, że przy wyborze tej metody określenia opłaty ustala się jedną stawkę, która obowiązuje w jednej wysokości na **dane** gospodarstwo domowe. Przy przyjęciu metody ryczałtowej gmina może ustalić wysokość opłaty w zależności od ilości osób lub ilości odpadów, czy też podzielić na progi w zależności od wielkości gospodarstwa domowego².

Ponadto uchwała Nr XVII/75/13 Zgromadzenia ZGZM, jak też inne uchwały tego organu regulujące kwestie gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie ZGZM, w tym Regulamin utrzymania czystości i porządku..., przeszły analizę i sprawdzenie pod względem prawnym przez służby nadzoru Wojewody Dolnośląskiego, które nie kwestionowały zarówno wprowadzonego na terenie ZGZM systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, jak też wybranej metody i stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dodatkowo Regulamin utrzymania czystości i porządku... były przedmiotem opiniowania przez Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Głogowie i w Polkowicach. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu sprawdzała pod względem prawnym uchwałę Nr XVII/75/13 Zgromadzenia ZGZM. Organy te stoją na straży przestrzegania prawa i praworządności, a zatem ich stanowisko jest wiarygodne.

Mając powyższe na względzie wezwanie jest uzasadnione i konieczne.

PRZEWODNICZĄCY
Zarząd Związku Gmin
ZAGŁĘBIA MIEDZIOWEGO
Emilian Stańczyszyn

² Źródło : ww.mos.gov.pl/g2/big/2012_12/8aad71693731815e32ca6c85236b3489.pdf