



Depositphotos/NewAfrica/huhulin_vect

Poziomy recyklingu w związkach międzygminnych

Przejmując od gmin członkowskich zadania odpadowe, związek stał się podmiotem odpowiedzialnym za osiągnięcie wymaganych prawem poziomów recyklingu. Jak je obliczać w wypadku, gdy gospodarką odpadami zajmują się związki międzygminne?

Zdaniem Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (WIOŚ) w Zielonej Górze, poziomy te winny być osiągnięte w odniesieniu do każdej z gmin członkowskich odrębnie, nie zaś dla całego związku traktowanego jako jednolity podmiot. Tak wynika z dokumentów po kontroli w Związku Celowym Gmin MG-6 z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim.

W ocenie WIOŚ-u, mimo iż związek międzygminny posiada osobowość prawną (a zatem działa w imieniu wla-

snym i na własną odpowiedzialność), to jednak efekty zadań realizowanych przez związek obciążają nie tylko związek, ale też gminę.

Ocena WIOŚ-u

„Gminy, przekazując zadania własne związkowi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, zdejmują z siebie obowiązki ich realizacji, ale nie odpowiedzialność z tytułu ich niewykonania” – czytamy w zarządzeniu pokontrolnym WIOŚ-u.

W związku z tym uznać należy, że jeśli kilka gmin członkowskich nie osiągnęło wymaganych poziomów recyklingu, ale poprzez uśrednienie uzyskanych przez gminy członkowskie poziomów osiągnął, to kary pieniężne należy wymierzyć związkowi międzygminnemu za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przez poszczególną gminę wchodzącą w skład związku.

„Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której gminie wchodzącej w skład związku międzygminnego za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu nie zostałaby wymierzona kara pieniężna jedynie przez fakt, że wchodzi w skład związku, który odpowiedni uśredniony poziom osiągnął” – uważają inspektorzy z Zielonej Góry.

W ocenie WIOŚ-u gminy, także te będące członkami związków międzygminnych, „(...) są obowiązane osiągnąć poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w poszczególnych latach, wskazane w art. 3b ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

Powyższa teza została wyrażona zarówno w decyzjach nakładających na związek kary administracyjne za nieosiągnięcie poziomów recyklingu, jak i w zarządzeniu pokontrolnym, będącym pokłosiem przeprowadzonej przez WIOŚ kontroli.

W obronie związków międzygminnych

Związek Celowy Gmin MG-6 wniósł odwołania od wszystkich decyzji sankcyjnych, jednocześnie zaskarżając do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wydane zarządzenie pokontrolne.

W ocenie Związku kluczowe znaczenie w przedmiotowej sprawie miał art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.), który to przepis nie uległ zmianie od 2011 roku. Zgodnie z nim, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa

miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Jednocześnie zgodnie z art. 9z ust. 5 teże ustawy – stanowiącym doprecyzowanie i uzupełnienie art. 3 ust. 2a u.c.p.g. – w przypadku, gdy dany obowiązek powinien być wykonany przez związek międzygminny, karom pieniężnym, o których mowa w ust. 1-2a, 4, 6 i 7, podlega ten związek.

Oba powyższe przepisy u.c.p.g. dotyczące związków międzygminnych systemowo nawiązują do rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy ustrojowej, jaką jest ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.). Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Konsekwencje utworzenia związku międzygminnego określa art. 64 ust. 3 u.s.g., w myśl którego prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Jednocześnie – co szczególnie istotne

w przedmiotowej sprawie – zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.g. związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Odwołując się do bogatego dorobku doktryny prawa samorządowego, szczegółowo wykazano, na czym polega istota związków międzygminnych i jak wpływa ona na interpretację przepisów u.c.p.g. Odwołano się także do stanowisk Ministerstwa Klimatu i Środowiska, potwierdzających korzystną dla związków interpretację.

Precedensowy wyrok

Stanowisko Związku zostało w całości uwzględnione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który w prawomocnym wyroku z 14 lutego 2024 r. (sygn. akt II SA/Go 650/23) uchylił zaskarżone zarządzenie pokontrolne w całości.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd wskazał, że „Spór w sprawie dotyczył wyłącznie kwestii, czy wobec takich ustaleń Związek mógł być adresatem zarządzenia zobowiązującego do osiągnięcia w gminach będących członkami Związku wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Zdaniem skarżącego Związku, w świetle przytoczonych w skardze przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie ma do tego podstaw, gdyż Związek jest zobowiązany do osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych łącznie dla wszystkich gmin tworzących związek”.

Sąd zauważył, że WIOŚ stał na stanowisku, iż Związek ma obowiązek osiągnięcia tych poziomów dla każdej z tych gmin z osobna. Zdaniem Sądu, prawidłowa wykładnia przepisów regulujących zasady działania związków międzygminnych, zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, oraz przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że trafne jest stanowisko skarżącego Związku Celowego Gmin MG-6.

Związek Celowy Gmin MG-6

Związek Celowy Gmin MG-6 z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim powstał pod koniec 1999 roku jako związek międzygminny zrzeszający sześć gmin z północnej części województwa lubuskiego. Do jego zadań pierwotnie należało wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i społecznej oraz turystyki.

O ile na przestrzeni lat nie zmienił się skład członkowski Związku, o tyle istotnej ewolucji uległy jego zadania. W szczególności istotne okazały się zmiany wprowadzone w Statucie Związku w kwietniu 2012 roku, będące pokłosiem zainicjowania przez Sejm tzw. rewolucji śmieciowej. Nowe zadania odpadowe nałożone na gminy nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1 lipca 2011 roku zgodną decyzją wszystkich gmin członkowskich zostały przeniesione na Związek, który stał się odpowiedzialny za przygotowanie i wdrożenie nowego systemu odpadowego. Zadania te realizowane są po dzień dzisiejszy dla ponad 135 000 mieszkańców objętych związkowym systemem odpadowym.



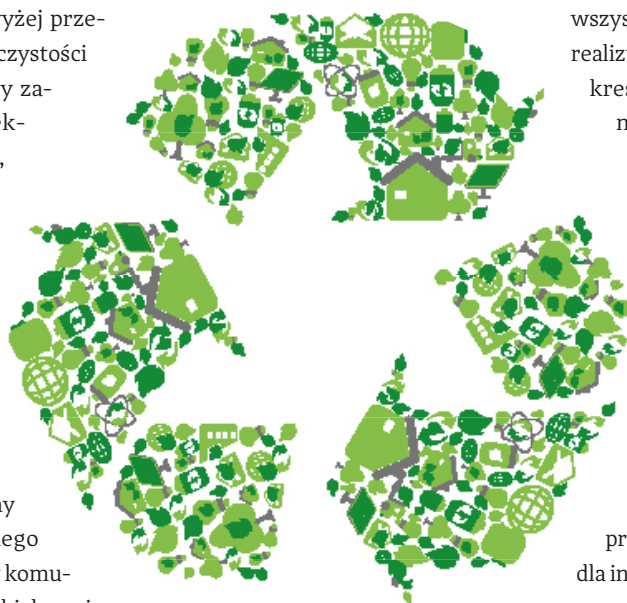
Jednocześnie Sąd wskazał, że „(...) celem ustawodawcy jest dążenie do osiągnięcia jak największego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Jednak, jak słusznie zauważa skarżący Związek, cel ten jest tożsamy dla gmin realizujących zadania samodzielnie, jak i dla związku realizującego zadania publiczne zamiast poszczególnych gmin członkowskich, a współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi może pozwolić na bardziej optymalne realizowanie zadań publicznych i skuteczniejsze osiąganie celów środowiskowych wyznaczonych przez ustawodawcę”.

Reasumując, Sąd stwierdził, że prawidłowo przeprowadzony proces wykładni przytoczonych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przy zastosowaniu zarówno dyrektyw wykładni językowej, jak i wykładni systemowej w kontekście przytoczonych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, odnoszących się do zasad działania związków międzygminnych, prowadzi do wniosku, że związek powinien osiągać określone w art. 3b ust. 1 u.c.p.g. poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych łącznie dla wszystkich gmin tworzących związek, nie zaś dla każdej gminy z osobna.

„Również wykładnia celowościowa nie prowadzi do odmiennego wniosku. Jak bowiem wskazano, związek, tworząc na obszarze swego działania spójny i powszechny system obejmujący odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowanie tych odpadów, realizuje cel, jakim jest osiągnięcie jak największego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Wobec powyższego brak było podstaw prawnych do nałożenia na skarżący Związek obowiązku osiągania w gminach będących członkami Związku określonego w art. 3b ust. 1 u.c.p.g. poziomu przygotowania do ponownego

użycia i recyklingu odpadów komunalnych (...)” – czytamy w wyroku.

Jednocześnie, co warto podkreślić, Sąd wskazał, iż – wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę – odmiennego stanowiska nie uzasadniają zasady prowadzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (rejestru BDO) oraz wynikające z art. 9q ust. 3 pkt 1 u.c.p.g. obowiązki sprawozdawcze nałożone na związki międzygminne. „Jak słusznie wskazał skarżący Związek, przepisy te mają charakter techniczny i nie można z nich wyinterpretować reguł o charakterze ustrojowym dotyczących zasad funkcjonowania zwią-



ków międzygminnych, które zostały określone w innych, przywołanych wyżej przepisach u.c.p.g. i przepisach u.s.g.” – zauważa Sąd w uzasadnieniu wyroku.

Co dalej?

Wszystko wskazuje na to, że jest to pierwszy wyrok odnoszący się wprost do przedmiotowego zagadnienia. Cytowany powyżej wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w związku z brakiem wniesienia skargi kasacyjnej przez WIOŚ, stał się wyrokiem prawomocnym. Ostatecznie kończy on sprawę zarządzenia pokontrolnego. Jednocześnie jego odpis został przesłany do Głównego

Inspektora Ochrony Środowiska, który nadal prowadzi postępowania odwoławcze dotyczące decyzji sankcyjnych za okresy, w których Związek, jako całość, osiągnął wymagane poziomy. Mając na uwadze znaczenie i skutki prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, powinien on być wzięty pod uwagę przy rozstrzygnięciu przez GIOŚ wniesionych odwołań.

Znaczenie wyroku

Jakkolwiek w polskim systemie ustrojowym nie mamy do czynienia z precedensem sądowym wiążącym inne sądy czy organy, to jednak cytowany powyżej wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim ma niezwykle znaczenie dla wszystkich związków międzygminnych realizujących „operacyjne” zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Pokazuje on prawidłowy sposób wykładni kluczowych dla związków przepisów ustaw u.c.p.g. i u.s.g.

Przyjęta w tym wyroku interpretacja może stanowić dodatkowy bodziec dla gmin do przystępowania do istniejących związków odpadowych lub tworzenia nowych związków.

Jednocześnie sposób wykładni przepisów może mieć duże znaczenie dla interpretacji innych regulacji odnoszących się do istoty współpracy gmin w formie związku międzygminnego.

Sprawa ta pokazuje, że warto walczyć o swoje prawa na wielu frontach i nie pomijać żadnej okazji do przedstawienia swojego stanowiska. Równoległe wniesienie odwołań od decyzji sankcyjnych i zaskarżenie zarządzenia pokontrolnego pozwoliło na relatywnie szybkie uzyskanie wyroku mającego duże znaczenie dla toczących się postępowań administracyjnych.

Katarzyna Szczepańska

przewodnicząca Zarządu Związku Celowego Gmin MG-6 w Gorzowie Wielkopolskim

Maciej Kietbus

partner zarządzający Ziemi & Partners
Kancelaria Prawna Kostrzewska,
Kołodziejczak i Wspólnicy sp. k. w Poznaniu



Wyzwania kontraktowe dla operatorów odbierających odpady komunalne



SZKOLENIE ONLINE



ON-LINE



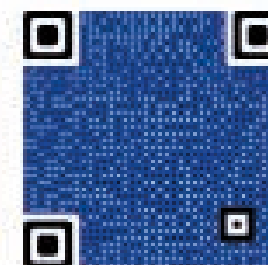
22 LIPCA



10:00-13:00

**Sprawdź szczegóły
na stronie
odpady.abrys.pl**

PORTAL
Komunalny.pl



PRZEGLĄD
Komunalny
GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA