

Sygn. akt II OSK 2521/14



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 czerwca 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak (spr.)

Sędziowie { Sędzia NSA Małgorzata Stahl
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

Protokolant starszy inspektor sądowy Wioletta Lasota

po rozpoznaniu w dniu 21 czerwca 2016 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony
Środowiska we Wrocławiu
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt II SAWr 888/13
w sprawie ze skargi Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach
na zarządzenie pokontrolne Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony
Środowiska we Wrocławiu
z dnia 8 października 2013 r. nr 63/2013
w przedmiocie gospodarowania odpadami komunalnymi

1. oddała skargę kasacyjną;
2. zasądza od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu na rzecz Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Lasota

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 13 czerwca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu skargi Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach (dalej jako „skarżący”) uchylił zaskarżone zarządzenie pokontrolne Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 8 października 2013 r. w przedmiocie podjęcia działań celem dostosowania wprowadzonego uchwalonymi aktami prawa miejscowego obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych do wymogów wynikających z przepisów prawa.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że zaskarżonym zarządzeniem pokontrolnym z 8 października 2013 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu nakazał skarżącemu (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 oraz zorganizowania systemu odbioru selektywnie zebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zgodnie z przepisami ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) i ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21). Ponadto organ nakazał skarżącemu (pkt 2) podjąć działania w celu skorygowania niespójnych ze sobą § 1 i § 2 uchwały Nr XVII/75/13 z 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Termin realizacji tych obowiązków organ określił jako niezwłoczny. Jako podstawę rozstrzygnięcia powołał art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 686) oraz powołał się na ustalenia kontroli przeprowadzonej 3 i 13 września 2013 r. w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego.

W uzasadnieniu organ podał, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skarżący zobowiązany jest do ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań materiałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, a także utworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich

mieszkańców gminy, w tym wskazania miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych. Ponadto, zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest także zobowiązany do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska podał, że sposób realizacji wyżej wymienionych obowiązków określony został w uchwalonych przez Zgromadzenie Związku aktach prawa miejscowego, tj. uchwale nr XVII/79/13 z 6 czerwca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego oraz uchwale nr XIV/57/12 z 7 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zmienionej uchwałą nr XVII/77/13 z 6 czerwca 2013 r.

Organ zaznaczył, że realizując powyższe obowiązki skarżący powinien mieć na uwadze pozostałe przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisy ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, z których wynika, że właściciele nieruchomości (w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) 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.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska podał, że na podstawie uzyskanych w trakcie kontroli informacji oraz dokonanej wizji stwierdzono, że na terenie Związku funkcjonuje system zbierania odpadów komunalnych polegający na tym, że każda nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, wyposażona jest w pojemnik do zbierania tzw. zmieszanych odpadów komunalnych, a ich właściciele (mieszkańcy zarówno budynków wielorodzinnych, jak i jednorodzinnych) mają obowiązek segregować odpady, które powinny być przez nich dostarczane samodzielnie do tzw. osiedlowych PSZOK (punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych), których na terenie związku jest pięćset jeden (zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia). Organ zaznaczył, że przyjęta przez Związek w regulaminie utrzymania czystości i porządku definicja osiedlowego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, stanowiąca, że jest to punkt w znaczeniu art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest błędna. W trakcie kontroli ustalono, że punkty te nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach, a także nie spełniają wymagań stawianych przez przepisy ustawy o odpadach.

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, podejmując wyżej wymienione uchwały Związek Gmin Zagłębia Miedziowego nie ustanowił i nie zorganizował zgodnie z wszystkimi wymogami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach, obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Odnosząc się do działań opisanych w pkt 2 organ podał, że uchwałą Nr XVII/75/13 z 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, skarżący dokonał wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie z tym aktem uchwałę podjęto na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Organ stwierdził, że w § 1 wyżej wymienionej uchwały skarżący dokonał wyboru metody ustalenia opłaty, zgodnie z którą opłata będzie pobierana od gospodarstwa domowego, co w powiązaniu z art. 6j ust. 2 oznacza, że uchwalono jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W § 2 natomiast ustalono miesięczną stawkę przedmiotowej opłaty, różnicując ją ze względu na ilość osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. W ocenie organu, powyższe przepisy uchwały są zatem niespójne.

Pismem z 24 października 2013 r. skarżący wezwał Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska do usunięcia naruszenia prawa przez uchylenie w całości zarządzenia pokontrolnego z 8 października 2013 r.

Pismem z 30 października 2013 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu podtrzymał swoje stanowisko.

Skarżący wniósł skargę na powyższe zarządzenie pokontrolne do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Uwzględniając skargę Sąd I instancji w pierwszej kolejności powołał się na przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy o odpadach, oraz ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Sąd I instancji powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące charakteru zarządzeń pokontrolnych wydawanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Na tej podstawie Sąd I instancji sformułował wniosek, że zarządzenie pokontrolne musi być tak sformułowane,

żeby możliwe było jednoznaczne jego wykonanie. Musi więc wyraźnie precyzować, jakie naruszenie konkretnych przepisów prawa zostało dostrzeżone podczas kontroli i w związku z tym jakie należy podjąć działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Nie jest wystarczające ogólne stwierdzenie, że naruszono przepisy danej ustawy, bez sprecyzowania, o jakie przepisy chodzi.

W ocenie Sądu I instancji, zaskarżone zarządzenie pokontrolne jest zbyt lakoniczne, żeby możliwe było ustosunkowanie się do jego treści. W szczególności Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu w zaskarżonym zarządzeniu nie wskazał, które przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy o odpadach zostały naruszone. Nie jest bowiem wystarczające ogólne stwierdzenie, że podejmując wymienione w zarządzeniu pokontrolnym uchwały Związek Gmin Zagłębia Miedziowego nie ustanowił i nie zorganizował zgodnie „z wszystkimi wymogami” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zdaniem Sądu I instancji, jeżeli organ dokonujący kontroli uważał, że Związek Gmin Zagłębia Miedziowego nie ustanowił i nie zorganizował obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych zgodnie „z wszystkimi wymogami” wyżej wymienionych ustaw, to powinien był wymogi te wyraźnie określić i wskazać, z jakich konkretnych przepisów tych ustaw one wynikają.

Ponadto Sąd I instancji wskazał, że jeżeli organ uznał, że przyjęta przez Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w regulaminie utrzymania czystości i porządku definicja osiedlowego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest błędna, ponieważ w trakcie kontroli ustalono, że punkty te nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także nie spełniają wymagań stawianych przez przepisy ustawy o odpadach, to zobligowany był do wyraźnego wskazania przepisów, z których kryteria te wynikały. Sąd I instancji wskazał, że te same uwagi dotyczą pozostałych stwierdzeń organu kontroli odnoszących się do działań wymienionych w pkt 1 zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego.

Zdaniem Sądu I instancji, nie jest też wystarczające ogólne stwierdzenie, odnoszące się do działań wymienionych w pkt 2 zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego, że § 1 i § 2 uchwały Nr XVII/75/13 z 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, są ze sobą niespójne. W tym zakresie konieczne było w szczególności przeprowadzenie analizy wzajemnego stosunku unormowań

zawartych w art. 6j ust. 1 i w ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto Sąd I instancji zauważył, że termin wyznaczony do wyeliminowania naruszeń powinien być terminem, w którym zobowiązany podmiot będzie miał rzeczywistą możliwość ich wyeliminowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 1 i art. 146 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”) w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.). W ocenie organu, naruszenie powyższych przepisów polegało na niewłaściwej kontroli działalności administracji publicznej i uznaniu przez Sąd I instancji, że zaskarżone zarządzenie pokontrolne zostało sformułowane w sposób nieprecyzyjny i lakoniczny oraz, że nie wskazuje konkretnych przepisów prawa, które zostały naruszone. Doprowadziło to Sąd I instancji do błędnego wniosku, że zarządzenie pokontrolne jest niemożliwe do wykonania.

W oparciu o tak sformułowany zarzut organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej organu w całości, a także zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego kasacyjnego, według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

W świetle art. 174 p.p.s.a. – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Po pierwsze, należy podkreślić, że chybiony jest zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 3 § 1 i art. 146 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Wbrew bowiem zarzutom kasacyjnym w tym zakresie Sąd I instancji dokonał prawidłowej kontroli zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego wydanego przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, stwierdzając, że jest ono nieprecyzyjne i lakoniczne jak i nie wskazuje oznaczonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które miały być naruszone przez skarżącego. Wynika to z tego, że przepis art. 12 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stanowi, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska na podstawie ustaleń kontroli może wydać zarządzenie kontrolne skierowane do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej. Jest to więc jedynie przepis kompetencyjny, a nie materialnoprawny lub procesowy, którego Sąd I instancji nie mógł w tym zakresie naruszyć. Ponadto w osnowie zarządzenia pokontrolnego jest sformułowany nieprecyzyjny i niespójny obowiązek o treści następującej:

„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 oraz zorganizowania systemu odbioru selektywnie zebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (tekst jedn. 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)”. Z kolei termin jego realizacji ustalono jako niezwłoczny. Natomiast jest oczywiste, że powyższy nakaz o treści „do wymogów wynikających z przepisów prawa” jest nieprecyzyjny. Także nakaz z pkt 2 osnowy zarządzenia, który nakłada obowiązek podjęcia działań w celu

„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” ma również być realizowany niezwłocznie. Ponadto użyty został termin „zapis” nie mający w tym przypadku żadnego ustawowego umocowania, ponieważ jest to pojęcie z języka potocznego, które także – co trzeba podkreślić – w uzasadnieniu tego zarządzenia jest wielokrotnie błędnie użyte.

Po drugie, pouczenie użyte na końcu tego zarządzenia jest również nieprecyzyjne. Wynika to z tego, że w pkt 1 tego pouczenia zawarte jest stwierdzenie, że „Zarządzenie niniejsze stanowi przypomnienie o podstawowych obowiązkach wynikających z przepisów o ochronie środowiska. Zarządzeniem nie nałożono na kontrolowaną jednostkę żadnych dodatkowych obowiązków poza tymi, które powinna realizować z mocy prawa lub posiadanych decyzji administracyjnych”. Dlatego też należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że jeżeli Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, że Związek Gmin Zagłębia Miedziowego nie ustanowił i nie zorganizował prawidłowo obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych zgodnie „z wszystkimi wymogami” wyżej wymienionych ustaw, to powinien wymogi te jednoznacznie określić i wskazać, z jakich przepisów tych ustaw one wynikają.

Zarządzenie pokontrolne jest to bowiem akt władczy, chociaż do którego nie stosuje się przepisów k.p.a. to nakładający na dany podmiot określone obowiązki. Dlatego też obowiązki te powinny być precyzyjnie i jednoznacznie określone, a także prawidłowo uzasadnione. Zobowiązany podmiot nie może bowiem domniemywać treści nałożonych obowiązków i sam „domyślać się”, jakie przepisy ustawowe ewentualnie naruszył.

Nie jest również wystarczające ogólne stwierdzenie dotyczące działań wymienionych w pkt 2 zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego, że „zapisy” § 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 jak i ustalenia stawki takiej opłaty nie są ze sobą spójne, ponieważ także w tym zakresie konieczne było w szczególności przeprowadzenie analizy wzajemnego stosunku unormowań zawartych w art. 6j ust. 1 i w ust. 2 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Po trzecie, należy również zaznaczyć, że powyższe uchybienia w treści zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego nie mogą być uzupełnione w odpowiedzi na

skargę czy też pismami kierowanymi do podmiotu zobowiązanego już po wydaniu zarządzenia pokontrolnego.

W takiej sytuacji zobowiązanemu podmiotowi w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym – czyli zgodnie z treścią zaskarżonego zarządzenia – „niezwłocznie”, nie można skutecznie zarzucić, że nie poinformował wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń, jeżeli powyższe ewentualne naruszenia nie zostały precyzyjnie określone. Ponadto termin ustalony do eliminacji ewentualnych naruszeń powinien być terminem, w którym zobowiązany podmiot będzie miał w praktyce możliwość ich wyeliminowania, czyli powinien być to termin realny.

Z tych względów i na podstawie art. 184 ustawy p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 ustawy p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Lisota
starszy inspektor sądowy