

ODPIS

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Przewodniczący: Sędzia WSA Olga Białek
Sędziowie: Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant: Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 maja 2014 r.
sprawy 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 podjęcia działań celem dostosowania wprowadzonego uchwalonymi
aktami prawa miejscowego obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów
komunalnych do wymogów wynikających z przepisów prawa

- I. **uchyla zaskarżone zarządzenie pokontrolne;**
- II. **orzeka, że zaskarżone zarządzenie pokontrolne nie podlega wykonaniu;**
- III. **zasądza od Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu na rzecz strony skarżącej kwotę 517 (pięćset siedemnaście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz

UZASADNIENIE

Zarządzeniem pokontrolnym z dnia 8 października 2013 r. nr 63/2013 (DL-DI.7023.397.2013, DL/L.dz.1001/2013 r.) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 686) oraz ustaleń kontroli przeprowadzonej w dniach 3 i 13 września 2013 r. w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, zarządził:

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 zapisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.) i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21).

Termin realizacji: niezwłocznie.

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.

Termin realizacji: niezwłocznie.

W uzasadnieniu organ podał, że na podstawie ustaleń z kontroli przeprowadzonej w dniach 3 i 13 września 2013 r. w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska.

W odniesieniu do działań opisanych w pkt 1 organ wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „Związek Gmin Zagłębia Miedziowego 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;

- 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;

oraz art. 6c ust. 1 u.c.p.g. do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska podał, że sposób realizacji wyżej wymienionych obowiązków określony został przez powyższy podmiot w uchwalonych przez Zgromadzenie Związku aktach prawa miejscowego, to jest uchwale nr XVII/79/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego oraz uchwale nr XIV/57/12 z dnia 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 dnia 6 czerwca 2013 r.

Organ zaznaczył, że realizując powyższe obowiązki Związek powinien mieć na uwadze pozostałe zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapisy ustawy z dnia 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 ZGZM 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 501 (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, iż 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, uchwalając 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 dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego dokonał wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie z zapisami tego aktu prawa miejscowego uchwałą podjęto na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przytoczywszy powyższe przepisy oraz art. 6j ust. 1, ust. 2 i ust. 2a cytowanej ustawy, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, że w § 1 wyżej wymienionej uchwały Związek Gmin Zagłębia Miedziowego 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. Powyższe zapisy uchwały są zatem niespójne.

Pismem z dnia 24 października 2013 r. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego wezwał Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie w całości zarządzenia pokontrolnego z dnia 8 października 2013 r. nr 63/2013.

Pismem z dnia 30 października 2013 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu podtrzymał swoje stanowisko co do stwierdzonych nieprawidłowości i zaznaczył, że w piśmie z dnia 24 września 2013 r. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, „ustosunkowując się do zarzutu wymienionego w poz. 1 tabeli, dotyczącego nie ustanowienia, zgodnie ze wszystkimi wymogami ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach, selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ZGZM oświadczył, iż „zobowiązuje się podjąć działania mające na celu dostosowanie zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny do obowiązujących przepisów”, wnosząc jednocześnie o wyznaczenie terminu, który umożliwi przeprowadzenie niezbędnych czynności formalnych i faktycznych”.

Pismem z dnia 29 listopada 2013 r. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Wskazując, iż podstawą do wniesienia skargi jest uchwała nr XXI/95/13 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na zarządzenie pokontrolne Nr 63/2013 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, strona skarżąca wyżej wymienionemu zarządzeniu pokontrolnemu zarzuciła rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 12 ust. 1 pkt 1 i art. 12 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – poprzez nieprecyzyjne, lakoniczne sformułowanie zaskarżonego zarządzenia oraz jego uzasadnienia, brak sprecyzowania uzasadnienia prawnego swojego stanowiska wraz ze wskazaniem konkretnych przepisów prawa, które zostały naruszone, a jedynie odwołanie się do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy o odpadach;
- art. 3 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, iż wprowadzony uchwałami Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych na terenie Związku jest niezgodny z wymogami wynikającymi z przepisów prawa, to jest ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawą o odpadach;
- art. 6j ust. 2a w związku z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, iż 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 oraz ustalenia stawki takiej opłaty są ze sobą niespójne.

Wskazując na powyższe Związek Gmin Zagłębia Miedziowego wniósł o uchylenie zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego w całości i obciążenie

Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu Delegatura w Legnicy kosztami postępowania w sprawie, w tym kosztami zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca wskazała, że Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach podjęło w dniu:

- 6 czerwca 2013 r. uchwałę nr XVII/79/13 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, zmienioną uchwałą nr XVIII/83/13 z dnia 27 czerwca 2013 r.;
- 7 listopada 2012 r. uchwałę nr XIV/57/12 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowywania tych odpadów, zmienioną uchwałą nr XV/62/12 z dnia 21 grudnia 2012 r. i uchwałą nr XVII/77/13 z dnia 6 czerwca 2013 r.;
- 6 czerwca 2013 r. uchwałę nr XVII/75/13 w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

Po przedstawieniu dotychczasowego przebiegu postępowania strona skarżąca przywołała przepisy prawne, na podstawie których działała tworząc system gospodarowania odpadami komunalnymi i wywiodła, że obowiązujący stan prawny pozostawia Zgromadzeniu ZGZM wybór w zakresie sposobu zorganizowania, kwestionowanego przez organ kontroli, systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Wskazano przy tym, że model przyjęty przez Związek Gmin Zagłębia Miedziowego związany jest z wprowadzonym uprzednio (przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) modelem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych poprzez gniazda recyclingowe, który został wybudowany przy pomocy środków publicznych, sprawdził się wśród lokalnej społeczności i przyczynił się w znacznym stopniu do zwiększenia efektywności segregacji. Zauważono, że w krajach o wysokich standardach ochrony środowiska powszechne są następujące systemy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych: 1) system „curbside” – odpady odbierane są bezpośrednio z gospodarstw domowych; 2) system „bring”, z języka angielskiego „przynieść”, gdzie mieszkańcy przynoszą odpady do punktów zbiórki. Oba systemy są uznanymi rodzajami selektywnej zbiórki odpadów. Strona skarżąca podała, że decyzja o zbieraniu frakcji opakowaniowych w systemie „bring” w gniazdach recyklingu na sposób szwedzki została podjęta ze względu na następujące czynniki: 1) prawno-ekonomiczne: ZGZM utrzyma kontrolę nad zbieranymi w ten sposób frakcjami i zapewni sobie bezpośrednią kontrolę nad sprzedażą tych frakcji; 2) ekonomiczne: system odbioru i transportu frakcji opakowaniowych jest tańszy niż zbieranie tych frakcji w

systemie „curbside”; 3) logistyczne: system odbioru i transportu frakcji opakowaniowych z gniazda jest łatwiejszy niż zbieranie tych frakcji w systemie „curbside”; 4) ekologiczne: system odbioru i transportu frakcji opakowaniowych w systemie „bring” jest bardziej ekologiczny niż zbieranie tych frakcji w systemie „curbside”, bowiem ilość kursów pojazdów odbierających odpady z gniazd recyklingu jest mniejsza niż w przypadku rozdrobnionego odbioru z gospodarstw domowych. Przywołując następnie decyzje Starosty Polkowickiego z dnia 7 października 2013 r. i Starosty Głogowskiego z dnia 2 października 2013 r., na podstawie których uzyskano zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów w osiedlowych miejscach segregacji odpadów komunalnych we wskazanych w tych decyzjach gminach, strona skarżąca uznała, że stworzone przez Związek osiedlowe punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych spełniają wymagania określone obowiązującymi przepisami prawa.

Polemizując ze stanowiskiem organu kontroli w zakresie niespójności zapisów uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego 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, strona skarżąca podała, że stosownie do tej uchwały Zgromadzenie ZGZM dokonało wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, od gospodarstwa domowego, przy czym różnicowało wysokość opłaty w zależności od liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. W opinii strony, optymalną dla terenu Związku jest metoda od gospodarstwa domowego, przy czym - działając na podstawie art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - wprowadzono podział na gospodarstwa domowe wieloosobowe i gospodarstwa domowe jednoosobowe, stosując przy gospodarstwach jednoosobowych niższą stawkę opłaty. Przywołując następnie art. 6j ust. 1 i 2 oraz art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Związek Gmin Zagłębia Miedziowego podkreślił, że w art. 6k ust. 4 ustawodawca wprowadzając możliwość zróżnicowania stawki odwołał się do metody, o której mowa w art. 6j ust. 2, czyli metody stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Zdaniem strony, sformułowania „jedna stawka opłaty” nie należy interpretować w sposób ograniczający możliwość wprowadzenia kilku definicji gospodarstwa domowego na potrzeby zróżnicowania stawki albowiem nie taka była intencja ustawodawcy, co wynika z interpretacji Ministerstwa Środowiska.

W odpowiedzi na skargę Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Polemizując z argumentacją zawartą w skardze organ przedstawił szerokie wywody na poparcie swojego stanowiska wyrażonego w zaskarżonym zarządzeniu pokontrolnym.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zaznaczył w szczególności, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 723/12, do zarządzeń pokontrolnych, o jakich mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż jest to postępowanie odrębne prowadzone na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.), do których to przepisów odsyła art. 12a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zdaniem organu, osiedlowe punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie spełniają wymagań ustalonych przez ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21). Ponadto tworząc miejsca, do których właściciele nieruchomości muszą we własnym zakresie dostarczać selektywnie zebrane odpady Związek Gmin Zagłębia Miedziowego nie realizuje obowiązku dotyczącego zorganizowania odbierania selektywnie zebranych odpadów od właścicieli nieruchomości, do czego jest zobowiązany art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, że należy odróżnić od siebie dwie odrębne czynności, jakimi są „zbieranie odpadów”, w tym „selektywne zbieranie odpadów”, od „odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości”. W opinii organu, przyjęta w uchwale nr XVII/79/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, 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, gdyż są to jedynie miejsca, do których mogą przynieść odpady mieszkańcy nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi. Taki system odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pozostaje w sprzeczności z ustawą w przypadku właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi. Ustawa wyraźnie wskazuje,

że gmina ma obowiązek zorganizować odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a nie dostarczanie odpadów przez właścicieli nieruchomości.

Organ wywodził ponadto, że użyte w art. 6 j i art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach terminy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawka opłaty nie są tożsame.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Decyzja administracyjna jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Uchylenie decyzji administracyjnej, względnie stwierdzenie jej nieważności przez Sąd, następuje tylko w przypadku istnienia istotnych wad w postępowaniu lub naruszenia przepisów prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy (art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz.U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.).

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zatem zasługiwała na uwzględnienie.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.; obecnie Dz.U. z 2013 r. poz. 1399) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21).

Podstawa formalnoprawna do podjęcia zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego wynika z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.).

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Zgodnie z ust. 2 pkt 5 i 6 tego artykułu, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym

odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji; 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych.

W myśl art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Stosownie do art. 6j ust. 1 cytowanej ustawy, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

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

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

Wedle dalszych uregulowań zawartych w art. 6j, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (ust. 2).

Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy (ust. 2a).

W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (ust. 3).

W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3 (ust. 4).

W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu (ust. 5).

W myśl art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy (ust. 1 pkt 1), przy czym Rada gminy 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 (ust. 4).

Stosownie do art. 6r wyżej wymienionej ustawy, 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, 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.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o odpadach, odpady są zbierane w sposób selektywny.

Przepis art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stanowi, że na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej.

Wedle ust. 2 tego artykułu, kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń.

Po myśli art. 12a wyżej przywołanej ustawy, do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 i 675).

Powyższe unormowania ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska mają w istocie charakter procesowy, gdyż na ich podstawie właściwy organ podejmuje niezbędne działania zakończone wydaniem zarządzenia pokontrolnego o stosownej treści.

Jak trafnie podkreślano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, jest aktem o charakterze władczym organu administracji publicznej, nakładającym na adresata określone obowiązki i rozstrzygającym indywidualną kwestię konkretnego podmiotu. Wydawane jest ono w razie stwierdzenia w wyniku przeprowadzonej kontroli naruszeń prawa i ma na celu wyeliminowanie tych naruszeń poprzez zobowiązanie do poinformowania o działaniach, jakie kontrolowana jednostka podjęła aby dalsza jej działalność nie naruszała prawa. Przysługujące organowi kompetencje w zakresie wydawania zarządzeń pokontrolnych nie mogą być przez organ wykorzystywane w celach instruktażowych, do bieżącego pouczenia i przypominania o obowiązkach ciążących na kontrolowanej jednostce, a wynikających z przepisów prawa, gdyż służą wyłącznie w celu przeciwdziałania stwierdzonym w toku kontroli naruszeniom. Nie jest to, wbrew temu co napisano w punkcie 1 pouczenia zaskarżonego zarządzenia, "przypomnienie o podstawowych obowiązkach wynikających z przepisów o ochronie środowiska". Z tej przyczyny, do zarządzenia pokontrolnego w zakresie jego rozstrzygnięcia i uzasadnienia należy przykładać taką samą miarę jak do innych władczych aktów organów administracji publicznej wydawanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (por. np. postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 972/08 - LEX nr 506005; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. akt II SA/Kr 1437/11 - LEX nr 1103065; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Op 5/08 - LEX nr 486261).

Powyższego nie zmienia podkreślany przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w odpowiedzi na skargę fakt, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 723/12, do zarządzeń pokontrolnych, o jakich mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż jest to postępowanie odrębne, prowadzone na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do których to przepisów odsyła art. 12a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nie budzi zatem wątpliwości, że zarządzenie pokontrolne musi być tak sformułowane, aby możliwe było jednoznaczne jego wykonanie. Musi więc ono dostatecznie jasno i 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.

Przechodząc na grunt rozpatrywanej sprawy stwierdzić trzeba, że zaskarżone zarządzenie pokontrolne jest zbyt lakoniczne aby było możliwe ustosunkowanie się do jego merytorycznej 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 – w jego ocenie – naruszone. Nie jest bowiem wystarczające ogólne stwierdzenie, że uchwalając 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. 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.

Zarządzenie pokontrolne, jako akt władczy, nakładający na dany podmiot określone obowiązki, winno obowiązki te wyraźnie i jednoznacznie sformułować i należycie je uzasadnić. Zobowiązany podmiot nie może domniemywać treści nałożonych obowiązków i „domyślać się”, jakie konkretnie przepisy naruszył.

Jeżeli zatem w rozpatrywanej sprawie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska uznał w szczególności, że przyjęta przez Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w regulaminie utrzymania czystości i porządku definicja osiedlowego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, stanowiąca, iż jest to punkt w znaczeniu art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 tych kryteriów i przepisów, z których kryteria te wynikały. W zaskarżonym zarządzeniu pokontrolnym brak takiego wskazania.

Te same uwagi dotyczą pozostałych wywodów organu kontroli odnoszących się do działań wymienionych w pkt 1 zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego.

Nie jest też wystarczające ogólne stwierdzenie, odnoszące się do działań wymienionych w pkt 2 zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego, że zapisy zawarte w §

Sygn. akt II SA/Wr 888/13

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 są ze sobą niespójne, bowiem w powyższym zakresie konieczne było w szczególności przeprowadzenie analizy wzajemnego stosunku unormowań zawartych w ust. 1 i w ust. 2 art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podkreślić wypada, że braki zachodzące w treści zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego nie mogą być uzupełniane w odpowiedzi na skargę bądź w pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego po wydaniu zarządzenia pokontrolnego.

W takiej sytuacji trudno stronie skarżącej w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, czyli – zgodnie z treścią zaskarżonego zarządzenia – „niezwłocznie”, poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń, skoro ewentualne naruszenia nie zostały precyzyjnie wskazane. Zauważyć przy tym wypada, że termin wyznaczony do wyeliminowania wskazanych naruszeń powinien być terminem, w którym zobowiązany podmiot będzie miał rzeczywistą możliwość ich wyeliminowania. Musi to więc być termin realny.

W tym stanie rzeczy za w pełni uzasadniony należy uznać zarzut strony skarżącej naruszenia art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – poprzez nieprecyzyjne, lakoniczne sformułowanie zaskarżonego zarządzenia oraz jego uzasadnienia, brak sprecyzowania uzasadnienia prawnego swojego stanowiska wraz ze wskazaniem konkretnych przepisów prawa, które zostały naruszone, a jedynie odwołanie się do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy o odpadach.

Z uwagi na zbyt lakoniczne i nieprecyzyjne sformułowanie zaskarżonego zarządzenia pokontrolnego nie jest możliwe ustosunkowanie się do zarzutów naruszenia art. 3 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 6j ust. 2a w związku z art. 6k ust. 4 tej ustawy. Podkreślić przy tym wypada, że sąd administracyjny powołany jest jedynie do kontroli zgodności z prawem zaskarżonych aktów, a nie do dokonywania ustaleń i przeprowadzania ocen za powołany do tego organ administracji publicznej.

Mając na względzie powyższe – zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c), art. 152 oraz art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
14
Magda Minkisiewicz