

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.36.2023

z dnia 3 kwietnia 2023 r.

Rada Miejska w Iłowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 ust. 3 pkt 3 i pkt 8, § 5 ust. 2 w zakresie słów "po złożeniu oświadczenia, o którym mowa w § 3. ust. 2" oraz § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr 400/8/LII/23 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu funkcjonowania Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla właścicieli nieruchomości zamieszkanymi na terenie Gminy Iłowa oraz załącznika nr 1 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2023r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu funkcjonowania Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla właścicieli nieruchomości zamieszkanymi na terenie Gminy Iłowa. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 6r ust. 3 i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2591, z późn.zm.). Uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Żaganiu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2023r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.), zwana dalej u.c.p.g., oraz art. 3 ust. 1 pkt 7 oraz art. 67 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2022 r. poz. 669, z późn. zm.), zwana dalej "ustawą o odpadach", oraz art. 220 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwana dalej KPA.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g.: "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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych."

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 września 2017 r., II SA/Go 515/17, dopuszczalne jest uregulowanie spraw, o których mowa w art. 6r ust. 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w odrębnych aktach prawa miejscowego. Rada Miejska w przedmiotowej uchwale uregulowała częściowo materię wynikającą z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. tj. uregulowała sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednakże część z uregulowanych kwestii wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że "Przyjęcie odpadów zbieranych selektywnie jest możliwe po złożeniu przez właściciela nieruchomości, z której pochodzą odpady, pisemnego oświadczenia, że nieruchomość ta jest położona na terenie Gminy Iłowa wraz ze wskazaniem jej adresu, że jest ona aktualnie zamieszkana, oraz że ponoszone są przez właściciela opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie złożonej w Urzędzie Miejskim w Iłowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, każdorazowo przy oddawaniu odpadów do PSZOK". Tym samym rada uzależniła przyjęcie odpadów od złożenia oświadczenia, którego to ograniczenia nie przewiduje u.c.p.g. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja w sposób istotny narusza prawo. Zapisy regulaminu warunkujące przyjęcie odpadów od zastosowania się ww. obowiązków są sprzeczne z prawem. Zgodnie z bowiem z art. 6r ust. 2d „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, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób”. Właściciel nieruchomości zobowiązany do wnoszenia na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów komunalnych. Jedyne możliwe w tym zakresie ograniczenie może polegać wyłącznie na określeniu limitu co do ściśle wskazanych w art. 6r ust. 3a i 3aa rodzajów odpadów. Prawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wprowadzania innych zastrzeżeń czy warunków, jakie ma spełnić właściciel nieruchomości, by skorzystać z usługi odebrania wytworzonych na jego nieruchomości odpadów.

W zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków. Stanowisko takie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt: II SA/Op 242/13. Tymczasem, stwierdzić należy, iż ww. postanowienia uchwały w sposób

nieuprawniony nakładają obowiązki na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady do PSZOK, tj. obowiązek złożenia oświadczenia, że nieruchomość jest położona na terenie Gminy Iłowa wraz ze wskazaniem jej adresu, że jest ona aktualnie zamieszkała, oraz że ponoszone są przez właściciela opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie złożonej w Urzędzie Miejskim w Iłowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 września 2017 r., sygn. II SA/Go 515/17, „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów. Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty jej obniżenia lub odstąpienia od jej pobrania. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie. Opłaty te jakkolwiek nie mają wszystkich cech podatku czyli świadczenia z definicji nieekwiwalentnego to jednak mają charakter publicznoprawny (zob. np. wyr. NSA z 21 czerwca 2017 r. II FSK 1579/15, CBOSA). Z przepisów u.c.p.g. wynika, iż gmina nie może odmówić odbioru odpadów w przypadku braku terminowego uiszczenia opłaty. Konsekwencją nieuiszczenia opłaty może być jej wyłącznie jej egzekucja (art. 6q ust. 1 u.c.p.g.) nie zaś odmowa spełnienia obowiązku odbioru odpadów.

Poza tym przepis § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały narusza również art. 220 KPA. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: 1) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 4) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2). W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym zatem jest żądanie od obywatela - właściciela nieruchomości zamieszkałej zobowiązanego do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaświadczeń lub innych potwierdzeń (oświadczeń), jeżeli organ sam jest w stanie pozyskać informację w drodze jej wymiany z innym podmiotem publicznym bądź informacja ta znajduje się w prowadzonej przez ten organ ewidencji. W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy mieć na uwadze, że deklaracja o wysokości tej opłaty wnoszona jest przez właścicieli nieruchomości do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 6m ust. 1 u.c.p.g., zaś sama opłata ponoszona jest na rzecz gminy i stanowi jej dochód (art. 6h i art. 6r ust. 1 u.c.p.g.). Zatem organy gminy są w stanie, na podstawie posiadanych danych, zweryfikować uprawnienie do korzystania z PSZOK, w związku z tym wymaganiem przedstawienia w tym celu dodatkowego potwierdzenia istotnie narusza powołany wyżej przepis.

Z powyższych względów, jako rażąco naruszający wyżej przywołane przepisy, należy uznać również art. 3 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym "Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2 stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały i będzie dostępny do pobrania na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Iłowej w zakładce „Do pobrania” oraz w PSZOK w Iłowej", jak również załącznik nr 1 do uchwały zawierający wzór oświadczenia, a także § 5 ust. 2 w zakresie słów "po złożeniu oświadczenia, o którym mowa w § 3. ust. 2."

W § 4 ust. 3 pkt 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że w PSZOK nie będą przyjmowane odpady od osób fizycznych w ilościach wskazujących na pochodzenie z innego źródła niż gospodarstwo domowe, a w § 4 ust. 3 pkt 8, że w PSZOK nie będą przyjmowane odpady, które powstają w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. Z analizy treści uchwały wynika, że użyte sformułowanie „odpady” jest równoznaczne z pojęciem „odpady komunalne”. W związku z tym przedmiotowe zapisy regulaminu naruszają art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach zawierającym definicję odpadów komunalnych, odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Jak wynika z przytoczonej ustawowej definicji odpadów komunalnych nie zostały wyłączone z niej odpady pochodzące spoza gospodarstw domowych, w tym odpady pochodzące z działalności gospodarczej, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych, a nie pochodzą np. z działalności przemysłowej.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.05.2020, sygn. akt II FSK 2555/19, w którym Sąd zauważył, że „Odpady komunalne to nie tylko odpady gospodarstw domowych. Nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej ustawy o odpadach odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych”. Analogiczne stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt V ACa 131/17, teza 1.: „Ustawodawca konstruując pojęcie "odpadów komunalnych" skupił się w głównej mierze na wskazaniu źródeł ich pochodzenia, niezależnych jednak od charakteru podmiotu, odpowiedzialnego za ich wytworzenie i posiadanie. W konsekwencji nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej ustawy o odpadach, odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych”.

Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5 (tj. selektywne zbierane odpady komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Gmina może jedynie ograniczyć ilość przyjmowanych przez PSZOK odpadów, wymienionych w art. 6r ust. 3a i ust. 3aa u.c.p.g., ale nie ze względu na ich pochodzenie spoza gospodarstw domowych. Natomiast odpady wyłączone z obowiązku przyjęcia przez PSZOK określają przepisy, w tym art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, i jeżeli odpadem z działalności gospodarczej będą odpady przemysłowe, to PSZOK nie ma obowiązku ich przyjęcia, ale odpady z działalności podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych muszą zostać przez PSZOK przyjęte.

Podsumowując wskazać należy, że nie jest możliwe w uchwale będącej aktem prawa miejscowego wyłączenie obowiązku odbioru odpadów komunalnych od osób fizycznych w ilościach wskazujących na pochodzenie z innego źródła niż gospodarstwo domowe, w tym odpadów pochodzących z działalności gospodarczej. Poza tym postanowienia § 4 ust. 3 pkt 3 i pkt 8 są niejasne, bowiem nie wiadomo jaka ilość byłaby tą wskazującą na inne źródło, skoro uchwała nie zawiera ograniczeń ilościowych poza tymi wskazanymi w § 4 ust. 1 pkt 9 i 10 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru również § 6 ust. 1 i ust. 2 kwestionowanej uchwały naruszają w sposób istotny przepisy u.c.p.g. oraz ustawy o odpadach. Zgodnie z § 6 ust. 1 "Każdorazowe dostarczenie odpadu z nieruchomości zamieszkałej położonej na terenie Gminy Iłowa do PSZOK będzie potwierdzone wpisem do Rejestru Ewidencji Przyjęć Odpadów Komunalnych przez pracownika PSZOK. Rejestr, o którym mowa w ust. 1, zawiera: a) imię i nazwisko właściciela nieruchomości/ nazwę zarządcy nieruchomości; b) imię i nazwisko dostarczającego odpadu; c) adres nieruchomości, z której dostarczono odpad; d) datę przyjęcia odpadu; e) rodzaj i kod odpadu; f) podpis dostarczającego odpadu (§ 6 ust. 2). Należy zwrócić uwagę, że kwestię ewidencji odpadów komunalnych, w tym dokumentów z tym związanych, kompleksowo reguluje ustawa o odpadach. Art. 66 ust. 1 - 3 ustawy o odpadach wskazuje podmioty zobowiązane do ewidencji odpadów, a ust. 4 podmioty wyłączone z tego obowiązku. Natomiast art. 67 ust. 1 wskazuje jakie podmioty powinny sporządzać jakie dokumenty, a art. 67 ust. 3 wskazuje jakie informacje powinny zawierać te dokumenty (tym samym jakie informacje mogą być przez PSZOK przetwarzane). Rada Miejska nie może nakładać na PSZOK obowiązku prowadzenia dodatkowych rejestrów, zwłaszcza gromadzących dane wrażliwe (osobowe), tym bardziej, że ustawodawca nie nakłada na te podmioty takiego obowiązku. Zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o odpadach podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości tworzy przed rozpoczęciem odbierania tych odpadów kartę

przekazania odpadów komunalnych (KPOK). System BDO umożliwia na karcie ewidencji odpadów komunalnych (KEOK) zaewidencjonowanie odpadów przyjętych na podstawie KPOK. Ponadto ustawa o odpadach w załącznikach określa wzory m.in. karty przekazania odpadów komunalnych w przypadku awarii systemu. Ponadto ustawa ta określiła szczegółowo kwestie sprawozdań z działalności i elementów tych sprawozdań, i nawet jeśli taki rejestr miałby stanowić funkcję pomocniczą to Rada Gminy nie na kompetencji do określenia zakresu danych gromadzonych w takim rejestrze. W związku z tym należy stwierdzić, że przedmiotowy przepis uchwały wykracza poza delegację ustawową objętą przepisem art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli