



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2020 r.

Poz. 8093

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.644.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVIII/206/2020 Rady Gminy Gniezno z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/155/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie określenia 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 części obejmującej:

- § 3 ust. 5 lit. f i § 8 ust. 4 Regulaminu funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych Gminy Gniezno, stanowiącego załącznik do ww. uchwały,

- pkt 3 i pkt 6 oraz pouczenia o treści: „Art. 233 KK §1. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.” i „W przypadku fałszywego zeznania, osoba składająca oświadczenie podlega odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach ogólnych.” - zawarte w Oświadczeniu o pochodzeniu odpadów komunalnych dostarczonych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. Regulaminu

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXVIII/206/2020 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/155/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie określenia 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.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 września 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Uchwałą nr XXVIII/206/2020 z dnia 24 września 2020 r., zwaną dalej „uchwałą”, Rada Gminy Gniezno postanowiła zmienić uchwałę nr XXI/155/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie określenia 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, zwaną dalej „uchwałą zmienianą”.

Nowelizacja polega na dodaniu w § 4 ustawy zmienianej pkt 6 o następującym brzmieniu: „Szczegółowy sposób korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Gminie Gniezno określa regulamin, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały” (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz na dodaniu do uchwały zmienianej załącznika określającego „Regulamin korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Lulkowie w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały” (§ 1 ust. 2 uchwały), zwanego dalej „Regulaminem”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”, stanowi, że: „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”. Uchwalenie regulaminu funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych co do zasady wpisuje się w zakres kompetencji prawotwórczej rady gminy wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy, bowiem przepis ten upoważnia do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednakże rada gminy, uchwalając regulamin takiego punktu jako część uchwały określającej 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, winna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W niniejszej sprawie zakres upoważnienia prawotwórczego rady gminy wytycza nie tylko sam przepis art. 6r ust. 3, ale także inne przepisy ustawy, w tym art. 6r ust. 2d i ust. 3a. Zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy: „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 przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Z kolei art. 6r ust. 3a ustawy stanowi, że: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Przypomnieć też w tym miejscu należy, że ustawowym obowiązkiem gminy, w ramach zadania zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, jest utworzenie, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy (art. 3 ust. 2 pkt 6 i ust. 2b ustawy). Punkty te, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5 (tj. papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz bioodpadów), odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych 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, odpadów budowlanych

i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży. Stosownie do zapisów art. 3 ust. 2c ustawy: „Gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania”.

Z przytoczonych przepisów ustawy wynika zatem, że tworzone przez gminę punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych winny odbierać co najmniej wszystkie te rodzaje odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, a wprowadzane w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ograniczenia w odbieraniu lub przyjmowaniu odpadów przez te punkty od właścicieli nieruchomości mogą być jedynie ilościowe i dotyczyć wyłącznie następujących frakcji: zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne. Ograniczenia mogą dotyczyć także bioodpadów przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych - przy spełnieniu warunku, o którym mowa w art. 3 ust. 2c ustawy.

W świetle powołanych wyżej regulacji ustawowych zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 3 ust. 5 lit. f Regulaminu, w myśl którego: „opony dostarczone do PSZOK mogą pochodzić wyłącznie z pojazdów o dopuszczalnej masie do 3,5 tony”, a także przepis § 8 ust. 4 Regulaminu o treści: „Baterie i akumulatory – oddawane selektywnie są przyjmowane w ilości 50 kg/rok z gospodarstwa domowego”.

W pierwszym przypadku rada dokonała niedopuszczalnego w świetle art. 6r ust. 3a ustawy ograniczenia przedmiotowego w przyjmowaniu przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zużytych opon, a mianowicie: dostarczane do tego punktu opony mogą pochodzić wyłącznie z pojazdów o dopuszczalnej masie do 3,5 tony. Zdaniem organu takiego rodzaju zapis stanowi także niedozwoloną modyfikację art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ w sposób istotny zawęża ustawowe pojęcie „zużytych opon” do opon z określonych pojazdów. Rada nie miała upoważnienia, aby we własnym zakresie doprecyzowywać w sposób zawężający ustawowe określenie „zużytych opon”, stanowiących odpady komunalne, których przyjmowanie przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, jest obligatoryjne.

Z kolei w drugim przypadku, tj. w przepisie § 8 ust. 4 Regulaminu, rada dokonała ograniczenia ilościowego w przyjmowaniu przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych baterii i akumulatorów, a zatem frakcji odpadów komunalnych, których odbieranie lub przyjmowanie w takim punkcie od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosownie do zapisów art. 6r ust. 3a ustawy (a contrario), nie może podlegać takim ograniczeniom.

W odniesieniu do obu kwestionowanych regulacji Regulaminu (tj. § 3 ust. 5 lit. f i § 8 ust. 4) podkreślić należy, że rada w uchwale zmienianej, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zapewniła właścicielom nieruchomości pozbywanie się zużytych opon oraz zużytych baterii i akumulatorów jedynie poprzez przyjmowanie tych odpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (§ 4 ust. 2), nie przewidując w ogóle ich odbierania bezpośrednio z terenu nieruchomości (§ 3). Jedynym sposobem pozbywania się tych odpadów jest zatem ich przyjmowanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym stanie rzeczy wprowadzone w Regulaminie ograniczenia w przyjmowaniu omawianych frakcji odpadów przez taki punkt nie znajdują uzasadnienia prawnego w świetle przytoczonych regulacji ustawowych.

Podsumowując, przepisy § 3 ust. 5 lit. f i § 8 ust. 4 Regulaminu należy uznać za wydane z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a i ust. 2d oraz art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, co uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W § 6 ust. 1 Regulaminu rada postanowiła, że: „Pracownicy obsługi PSZOK przyjmując odpady sporządzają w dwóch egzemplarzach oświadczenie o pochodzeniu odpadów (po jednym egzemplarzu dla osoby przekazującej odpady oraz Operatora PSZOK), stanowiące załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu. Odmowa podpisania niniejszego oświadczenia przez dostarczającego odpady skutkuje odmową przyjęcia dostarczonych odpadów”. W formularzu przedmiotowego oświadczenia (załącznik nr 1 do Regulaminu) rada przewidziała m.in. miejsce na wpisanie numeru rejestracyjnego pojazdu przywożącego odpady (pkt 3). Jednocześnie zamieszczono w nim także oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że jestem świadomy/świadoma o odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszym oświadczeniu nieprawdy, wynikającej z art. 233 Kodeksu Karnego” (pkt 6). Ponadto formularz zawiera następujące pouczenia: „Odmowa podpisania niniejszego oświadczenia skutkuje odmową przyjęcia dostarczonych odpadów przez

Operatora PSZOK”, „Art. 233 KK §1. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”, „W przypadku fałszywego zeznania, osoba składająca oświadczenie podlega odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach ogólnych”.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zawartych w formularzu oświadczenia (załącznik nr 1 do Regulaminu) klauzul (oświadczeń, pouczeń) dotyczących odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego zeznania i za podanie w oświadczeniu nieprawdy, stwierdzić należy, że rada wprowadziła je do Regulaminu bez podstawy prawnej.

Żaden z przepisów art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444), zwanej dalej „Kodeksem karnym”, nie stanowi podstawy przypisania odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia przez osobę (właściciela nieruchomości) dostarczającą odpady do prowadzonego przez gminę punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Postanowienia art. 233 Kodeksu karnego dotyczą przestępstw składania fałszywych: zeznań (§ 1 - 3), opinii, ekspertyz lub tłumaczeń (§ 4 - 4a) oraz oświadczeń (§ 6). Podkreślić należy, że przestępstwa fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym albo też w innym postępowaniu, przy czym ustawodawca wymaga, by było to „postępowanie prowadzone na podstawie ustawy”. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 lutego 2004 r. (sygn. akt V KK 168/03) wyjaśnił: „Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przez świadka w postępowaniu innym niż sądowe wypełnia znamię czynności sprawczej przestępstwa określonego w art. 233 § 1 k.k. wtedy, gdy toczy się ono na podstawie ustawy, której przepisy stanowią, że zeznanie świadka służy za dowód w tym postępowaniu i uprawniają zarazem przyjmującego zeznanie do uprzedzenia świadka o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie”. Ustawodawca w art. 233 § 6 Kodeksu karnego rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań również na składanie fałszywych oświadczeń przyjmując, że: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 października 2012 r. (sygn. akt I SA/Ke 506/12; CBOSA) stwierdził, że: „jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)”.

Podkreślić należy, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w ogóle nie przewiduje odbierania oświadczeń od osób dostarczających odpady do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych o pochodzeniu odpadów, a zatem tym bardziej nie jest prawnie dopuszczalne odbieranie takich oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zawarcie oświadczenia oraz pouczenia o odpowiedzialności karnej w formularzu analizowanego oświadczenia (załącznik nr 1 do Regulaminu) wykracza poza zakres kompetencji rady gminy wynikający z art. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 233 Kodeksu karnego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto zakres danych osobowych objęty treścią uchwalonego formularza oświadczenia o pochodzeniu odpadów (załącznik nr 1 do Regulaminu).

Zdaniem organu nadzoru do zrealizowania celu (obowiązku prawnego), jakim jest przyjęcie odpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie są niezbędne dane dotyczące numeru rejestracyjnego pojazdu przywożącego odpady. Istotne dla zrealizowania omawianego obowiązku, mającego źródło w ustawie, jak i w aktach wykonawczych, jest w tym przypadku charakterystyka samego odpadu (czy jest to rodzaj odpadu komunalnego przyjmowanego w takim punkcie), źródło jego pochodzenia, liczba, masa (w przypadku odpadów, których przyjmowanie jest ograniczone ilościowo), czy wreszcie dane pozwalające na zidentyfikowanie czy odpady pochodzą od właściciela nieruchomości uiszczającego na rzecz danej gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie organu nadzoru numer rejestracyjny pojazdu przywożącego odpady nie jest niezbędny dla osiągnięcia omawianego celu (obowiązku prawnego). Żaden przepis ustawy nie wymaga, aby właściciel nieruchomości realizował obowiązek (lub prawo) dostarczania odpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych własnym pojazdem. Nie są rzadkie przypadki, kiedy dana osoba, nie dysponując odpowiednim środkiem

transportu albo w ogóle go nie posiadając, pożycza go lub wynajmuje, czy też zleca zrealizowanie usługi dowozu na zasadzie swobody umów wyrażonej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740).

Wobec powyższego przewidziany przez radę w załączniku nr 1 do Regulaminu obowiązek podania danych dotyczących numeru rejestracyjnego pojazdu przywożącego odpady do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, uznać należy za sprzeczny z zasadą zbierania i przetwarzania danych osobowych w prawnie uzasadnionych celach oraz zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności). Zasady te zostały wyrażone odpowiednio w art. 5 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy nr 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) (Dz. Urz. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 35).

Stwierdzenie nieważności zakwestionowanych wyżej fragmentów załącznika nr 1 do Regulaminu jest uzasadnione tym bardziej, że „odmowa podpisania niniejszego oświadczenia przez dostarczającego odpady skutkuje odmową przyjęcia dostarczonych odpadów” (por. § 6 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu i pouczenie o podobnej treści zawarte w załączniku nr 1 do Regulaminu).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno