



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2023 r.

Poz. 10209

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.422.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 listopada 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 1 pkt 4-6, 8 i 10, § 3 oraz § 4 uchwały nr LXVI/654/2023 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 5 października 2023 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Gorzycach Wielkich Spółka z o. o. obowiązkowego zadania własnego gminy i upoważnienia Zarządu Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Gorzycach Wielkich Spółka z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 października 2023 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę nr LXVI/654/2023 w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Gorzycach Wielkich Spółka z o.o. obowiązkowego zadania własnego gminy i upoważnienia Zarządu Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Gorzycach Wielkich Spółka z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt. 3 oraz art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. 2021 r. poz. 679), art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2, art. 5 ust. 6 i 7 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 6 i ust. 7 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 6 i 6b, art. 8a ust. 3, art. 9o ust. 2, art. 9q ust. 1, art. 9u ust. 1, w związku z art. 9zb ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 października 2023 r.

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

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej "Konstytucja RP", "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2021 r. poz. 679 ze zm.), zwanej dalej "u.g.k.", "Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego". Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 u.g.k., "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,

organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego".

Należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.), zwaną dalej "u.c.p.g.", "Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, lub wspólnych ze związkiem metropolitalnym: stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty".

Zgodnie z § 1 pkt 4-6, 8 i 10 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski postanowiła powierzyć Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Gorzycach Wielkich spółka z o.o. wykonywanie określonych obowiązkowych w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski, tj. nadzoru nad realizacją obowiązku właścicieli nieruchomości przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (pkt 4), nadzoru nad realizacją obowiązku właścicieli nieruchomości gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3a u.c.p.g. (pkt 5), nadzoru nad realizacją obowiązku wykonawców robót budowlanych, gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, o którym mowa w art. 5 ust. w związku z art. 5 ust. 1 pkt a u.c.p.g. (pkt 6), (powinno być "w art. 5 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3a"), przeprowadzania kontroli umów i dowodów uiszczania opłat za usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.c.p.g., w zakresie określonym w art. 6 ust. 5a u.c.p.g., zgodnie z planem kontroli, o którym mowa w art. 6 ust. 5aa u.c.p.g. (pkt 8) oraz sporządzania sprawozdania dotyczącego gospodarowania nieczystościami ciekłymi, o którym mowa w art. 3 ust. u.c.p.g. i przekazywania go na zasadach określonych w art. 3 ust. u.c.p.g. (pkt 10), (powinno być "w art. 3 ust. 5 i przekazywania go na zasadach określonych w art. 3 ust. 6 u.c.p.g.")).

Jednakże zgodnie z art. 5 ust. 6 u.c.p.g., nadzór nad realizacją obowiązków wskazanych w § 1 pkt 4-6 uchwały sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto jak stanowi art. 6 ust. 5a u.c.p.g., "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje: 1) posiadanie umów, o których mowa w ust. 1; 2) zgodność postanowień umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1; 3) dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b". Zgodnie z art. 6 ust. 5aa u.c.p.g., "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany prowadzić kontrolę, o której mowa w ust. 5a, co najmniej raz na dwa lata zgodnie z planem kontroli, określającym co najmniej wykaz podmiotów podlegających kontroli w okresie kontrolowanym". Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 5 u.c.p.g., "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza sprawozdanie dotyczące gospodarowania nieczystościami ciekłymi za poprzedni rok kalendarzowy (...)".

Wszystkie cytowane regulacje prawne wskazują, że na mocy szczególnych przepisów rangi ustawowej wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) zyskali kompetencję wyłączną do realizacji ściśle określonych zadań ustawowych. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru nie było podstaw prawnych, aby w akcie niższego rzędu jakim jest uchwała jednostki samorządu terytorialnego, przekazać określone zadania ustawowe podmiotowi innemu niż wskazanemu jednoznacznie w akcie rangi ustawowej.

Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej. W rozpatrywanej sprawie właśnie przepisy szczególne ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulują, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wykonują określone zadania ustawowe, a swoboda wyboru sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej jest w tym zakresie ograniczona ustawowo. W ocenie organu nadzoru rada gminy mogła przekazać w uchwale określone zadania ustawowe w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej, ale tylko wówczas gdy nie były one zastrzeżone dla wskazanego ustawowo organu, tj. organu wykonawczego gminy.

Zdaniem organu nadzoru w rozpatrywanej uchwale z przekroczeniem ustawowej kompetencji przyznanej Radzie Gminy Ostrów Wielkopolski powierzono spółce komunalnej zadania określone w § 1 pkt 4-6, 8 i 10 uchwały. Według stanowiska organu nadzoru Rada Gminy Ostrów Wielkopolski nie miała upoważnienia, aby takiego rodzaju zadania scedować na odrębny podmiot, jakim jest spółka komunalna. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 1 pkt 4-6, 8 i 10 rozpatrywanej uchwały.

Ponadto, jak stanowi art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", "Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1".

Zgodnie z § 3 pkt 1-6 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski postanowiła upoważnić Zarząd Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. w Gorzycach Wielkich do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie wydawania: decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. (pkt 1), decyzji na podstawie art. 6 ust. 7 u.c.p.g. (pkt 2), zezwoleń na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.p.g. (pkt 3), przyjmowania sprawozdań o których mowa w art. 9o ust. 1 u.c.p.g. (pkt 4), wymierzania kar pieniężnych o których mowa w art. 9zb ust. 1b u.c.p.g. (pkt 5) oraz sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, o której mowa w art. 9u ust. 1 u.c.p.g., w tym również upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych o którym mowa w ust. 1, gdzie stosuje się przepisy art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) w związku z art. 9u ust. 2 u.c.p.g. (pkt 6). Natomiast w § 4 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski doprecyzowała na czym dokładnie polega udzielone upoważnienie, tj. prowadzenie postępowań administracyjnych we wskazanym zakresie, w tym do wydawania decyzji administracyjnych oraz wszelkich postanowień i zaświadczeń w toku prowadzonych postępowań.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 uchwały i pozostający z nią w bezpośrednim związku przepis § 4 uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa. Należy stwierdzić, że norma zawarta w art. 39 ust. 4 u.s.g. ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jeżeli przepisy szczególne określają organ właściwy do wydania decyzji administracyjnych, to wówczas nie ma zastosowania regulacja ogólna zawarta w powołanym przepisie. Taka sytuacja ma miejsce w przypadkach przekazanych upoważnień do załatwienia spraw podmiotowi trzeciemu na mocy § 3 uchwały. Zapisy art. 5 ust. 7 u.c.p.g., art. 6 ust. 7 u.c.p.g., art. 7 ust. 6 u.c.p.g. czy też art. 9zb ust. 1b u.c.p.g. stanowią wprost o szczególnych kompetencjach ustawowych wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego do wydawania określonych decyzji, przyznawania zezwoleń czy nakładania kar pieniężnych. Wyłącza to tym samym możliwość określoną w art. 39 ust. 4 u.s.g. do przekazania kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej podmiotowi trzeciemu. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma kompetencji do przekazania upoważnienia do wydawania decyzji, pozwoleń oraz wymierzania kar pieniężnych na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na fakt, że kwestia ta została już uregulowana w przepisach szczególnych, tj. przepisach ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Organ nadzoru stwierdza, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż rada gminy nie może przekazać kompetencji przysługującej z mocy przepisów u.c.p.g. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi innym podmiotom w oparciu o art. 39 ust. 4 u.s.g. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2017 r., I SA/Wr 831/17, uchwała NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16, postanowienie NSA z 8 marca 2017 r., II FSK 1980/16). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że powyższy pogląd należy także uznać w stosunku do decyzji i pozwoleń określonych w § 3 rozpatrywanej uchwały, ponieważ przepisy szczególne jednoznacznie określają kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydawania takich decyzji i pozwoleń. Tym samym należy stwierdzić, że organ wykonawczy samorządu gminnego ma kompetencję wyłączną do wydawania decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 oraz art. 6 ust. 7 u.c.p.g., zezwoleń wydawanych na podstawie art. 7 ust. 6 u.c.p.g. czy też do wymierzania kar pieniężnych o których mowa w art. 9zb ust. 1b u.c.p.g.. Także wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma kompetencję wyłączną do prowadzenia ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników lub osadników w przydomowych oczyszczalni ścieków, zgodnie z art. 7 ust. 6b u.c.p.g..

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że w § 3 pkt 4 i 6 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski przekazała określone upoważnienie podmiotowi trzeciemu, w sprawach które nie stanowią indywidualnych

spraw z zakresu administracji publicznej, co stanowi także istotne art. 39 ust. 4 u.s.g.. Judykatura i orzecznictwo sądowe jednoznacznie wskazują, że indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej kończy się wydaniem władczej decyzji administracyjnej. W ocenie organu nadzoru przekazana w § 3 pkt 4 uchwały kompetencja do przyjmowania kwartalnych sprawozdań, o których mowa art. 90 u.c.p.g. oraz wskazane w § 3 pkt 6 uchwały upoważnienie do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o porządku i czystości w gminach w zakresie § 3 pkt 1-4 uchwały nie stanowią indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, dlatego też wskazane zadania nie mogą być przekazane na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. określonemu podmiotowi. Jest okolicznością bezsporną, że przyjmowanie od podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 90 ust. 1 u.c.p.g. oraz ich weryfikacja, nie stanowi załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Podobnie należy uznać, że określonych czynności kontrolnych zgodnie z art. 9u ust. 1 u.c.p.g. w zakresie przestrzegania określonych zapisów ustawowych nie można utożsamiać z załatwianiem indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Wobec powyższego należy stwierdzić, że także § 3 pkt 4 i 6 uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 u.s.g..

Stanowisko powyższe jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA we Wrocławiu w wyroku z 28 czerwca 2013 r., III SA/Wr 300/13 stwierdził, iż: "Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może jedynie upoważniać wskazane tam organy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Sprawy te są rozumiane ściśle, zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 k.p.a., jako sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych". Natomiast jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z 24 sierpnia 2010 r., IV SA/Gl 845/09: „(...) ujęte w art. 39 ust. 4 określenie (...) ustawy, które wyjaśnianego pojęcia używają w związku z bardzo konkretną formą działania organu administracji, tzn. decyzją administracyjną, określając organy właściwe do wydawania tych aktów oraz regulując sprawę upoważnień do ich wydawania. Do tej właśnie formy działalności organu odnosi się również norma zawarta w ust. 5 art. 39 ustawy o samorządzie gminnym wskazująca organy właściwe do rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej”. W wyroku tym Sąd wskazał także, że „(...) czynności (działania) właściwych organów, które nie polegają na wydawaniu decyzji administracyjnych, choć z reguły dotyczą imiennie określonych adresatów nie stanowią jednak o konkretyzacji ich praw czy obowiązków. Stąd, uznać należy, że nie mieszczą się w pojęciu "załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej", w rozumieniu podanym wyżej, co w orzecznictwie nie budzi sporu”.

Odnosząc się do kwestionowanego § 3 pkt 6 uchwały należy uznać, że zgodnie z art. 9u "u.c.p.g.", "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy" (ust. 1); "Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.)" (ust. 2). Z kolei art. 9v u.c.p.g. stanowi, że: "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych" (ust. 1); "Na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych" (ust. 2).

Zatem należy stwierdzić, że zgodnie z wolą ustawodawcy w przypadku gminy tylko i wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) samodzielnie lub przy pomocy podległych pracowników może prowadzić kontrolę przestrzegania przepisów ustawy o porządku i czystości w gminach. Przekazanie kompetencji do przeprowadzenia czynności kontrolnych uchwałą rady gminy spółce komunalnej następuje zatem bez upoważnienia ustawowego i z naruszeniem wskazanych powyżej regulacji prawnych.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzenie nieważności § 1 pkt 4-6, 8 i 10, § 3 oraz § 4 uchwały Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 5 października 2023 r. nr LXVI/654/2023 jest konieczne i zasadne.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski
2. Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski