



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10865

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.572.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 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 5-9, 11-12, § 3, § 4 oraz § 5 w zakresie „5 i” uchwały nr LXXII/869/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o. obowiązkowego zadania własnego Gminy Oborniki oraz upoważnienia Zarządu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr LXXII/869/23 w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o. obowiązkowego zadania własnego Gminy Oborniki oraz upoważnienia Zarządu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 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 wykroczać 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 5-9, 11-12 uchwały Rada Miejskiej w Obornikach postanowiła powierzyć Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o. wykonywanie określonych zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku, tj. sporządzenia i przekazania właściwym organom sprawozdania, o którym mowa w art. 3 ust. 5 ustawy – tj. zadania, o którym mowa w art. 3 ust. 5 i ust. 6 u.c.p.g. (pkt 5), 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, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych – tj. zadania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (pkt 6), nadzoru nad realizacją obowiązku właścicieli nieruchomości gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków – tj. zadania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3a u.c.p.g. (pkt 7), nadzoru nad realizacją obowiązku wykonawców robót budowlanych, gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków – tj. zadania, o którym mowa w art. 5 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3a u.c.p.g. (pkt 8), nadzoru nad realizacją obowiązku właścicieli nieruchomości pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi – tj. zadania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. (pkt 9), przygotowania planu kontroli, o którym mowa w art. 6 ust. 5aa u.c.p.g. (pkt 11), przeprowadzania kontroli umów i dowodów uiszczania opłat za usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, w zakresie określonym w art. 6 ust. 5a ustawy, zgodnie z planem kontroli, o którym mowa w art. 6 ust. 5aa u.c.p.g. (pkt 12).

Należy podkreślić, że na podstawie art. 3 ust. 5 i 6 u.c.p.g. sporządzenie i przekazanie właściwym organom sprawozdań, o którym mowa w art. 3 ust. 5 u.c.p.g. wskazanych w § 1 pkt 5 uchwały należy do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 6 u.c.p.g., nadzór nad realizacją obowiązków wskazanych w § 1 pkt 6-9 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 (...)". Powyższe kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta dotyczące przygotowania planu kontroli, przeprowadzania kontroli zostały powierzona na podstawie § 1 pkt 11-12 uchwały Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Obornikach Sp. z o.o.

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 miasta) 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 Miejskiej w Obornikach powierzono spółce komunalnej zadania określone w § 1 pkt 5-9, 11-12 uchwały. Według stanowiska organu nadzoru Rada Miejska w Obornikach nie miała upoważnienia, aby takiego rodzaju zadania scedować na odrębny podmiot, jakim jest spółka komunalna. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 1 pkt 5-9, 11-12 ocenianej 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 1-3 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła upoważnić Zarząd Spółki do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w następującym zakresie: wydawania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku 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, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych – tj. sprawy, o której mowa w art. 5 ust. 7 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 5 ust. 6 ustawy (pkt 1), wydawania decyzji ustalającej obowiązek uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, ich wysokości, terminu uiszczania oraz sposobu i terminu udostępniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w celu ich opróżnienia – tj. sprawy, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy (pkt 2), w zakresie, o którym mowa w pkt 1 i 2, sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, o której mowa w art. 9u ust. 1 ustawy, w tym również upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Obornikach, o którym mowa w art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 877, 1506, 1688, 1719, 1762, 1890, 1963 i 2029) w zw. z art. 9u ust. 2 ustawy (pkt 3)

Natomiast w § 4 uchwały Rada Miejska w Obornikach doprecyzowała na czym dokładnie polega udzielone upoważnienie, tj. „obejmuje umocowanie do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wymienionych w § 3, w tym do wydawania przewidzianych przywołanymi w § 3 przepisami prawa 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, postanowień, zaświadczeń 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., czy też art. 9u ust. 1 u.c.p.g. stanowią wprost o szczególnych kompetencjach ustawowych wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego do wydawania określonych decyzji i sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. 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, postanowień, zaświadczeń na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. z uwagi na fakt, że kwestia ta została już uregulowana w przepisach szczególnych, tj. przepisach u.c.p.g.

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, sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. w § 3 ocenianej uchwały, ponieważ przepisy szczególne jednoznacznie określają kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydawania takich decyzji. 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.

Odnosząc się do kwestionowanego § 3 pkt 3 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.

Końcowi należy wskazać, że stwierdzenia nieważności § 1 pkt 5 uchwały pociąga za sobą konieczność wyeliminowania w § 5 uchwały zwrotu: „5 i”.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzenie nieważności § 1 pkt 5-9, 11-12, § 3, § 4 oraz § 5 w zakresie zapisu „5 i” uchwały Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 października 2023 r. nr LXXII/869/23 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:

Rada Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik