



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 grudnia 2013 r.

Poz. 6611

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 400/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 września 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 września 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 0007.XXVIII.198.2012

w przedmiocie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie

- I. stwierdza nieważność: § 1 we fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części wymienionej w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zaskarżył § 1 we fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 0007.XXVIII.198.2012 w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Organ nadzoru zarzucił przedmiotowej uchwale we wskazanym wyżej zakresie istotne naruszenie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 we fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podał, że w toku postępowania nadzorczego stwierdził podjęcie § 1 we fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” uchwały z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP, bowiem działania, do których Rada upoważniła Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie, określone w kwestionowanym fragmencie uchwały, nie stanowią załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W opinii organu nadzoru, nie można uznać za tożsame z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej związanych z wydawaniem decyzji administracyjnej upoważnienia do: przyjmowania określonych dokumentów i informacji (art. 6m ustawy),- ogłaszania i przeprowadzania przetargów (art. 6d ustawy),- zawierania umów z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu (art. 6f ustawy).

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Zdaniem organu gminy, art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi lex specialis w stosunku do art. 39 ust. 1, bowiem upoważnienia udziela nie wójt, a rada gminy i odnosi się wyłącznie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zgadzając się ze stwierdzeniem, że sprawa ma charakter sprawy indywidualnej jeżeli dotyczy imiennie określonego podmiotu oraz jego konkretnych spraw, podniesiono, że na załatwienie sprawy składa się wiele czynności, które w konsekwencji kończą się wydaniem decyzji. Można zatem stwierdzić, że zaskarżona uchwała upoważniła Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, gdyż w każdej sprawie, której dotyczy upoważnienie, nie można wykluczyć wydania decyzji administracyjnej lub dokonania czynności materialno-technicznej.

W opinii organu gminy, termin „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” należy odczytywać na tyle szeroko, że „winien on obejmować również czynności faktyczne związane (bądź tym bardziej warunkujące) załatwienie danej sprawy”.

Strona przeciwna wywodziła, że „takie czynności wynikają z zakresu przepisów art. 6m, 6d i 6f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przykładowo odbieranie od właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiących podstawę wydania decyzji określającej wysokość tej opłaty”. Powołano się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2009 r. sygn. akt II SA/Go 24/09, zgodnie z którym „indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej nie zawsze są załatwiane w drodze decyzji administracyjnej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. – w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały – Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; obecnie – t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Wniesiona w tej sprawie skarga podlega więc rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że unormowania zawarte w zaskarżonej uchwale w § 1 we fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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. W myśl zaś art. 9 ust. 1, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Stosownie do art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 391), właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (ust. 1). W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana (ust. 2). Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ust. 3).

Zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (ust. 1). W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (ust. 2). W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa w ust. 1, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (ust. 3). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności: 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania

odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości; 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska; 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem; 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (ust. 4).

Po myśli art. 6f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (ust. 1). W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (ust. 2).

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze treść powyższych unormowań zgodzić się należy z organem nadzoru, że § 1 w fragmencie „6m” i „oraz 6d, 6f” uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 0007.XXVIII.198.2012 w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP. Jak trafnie podkreślił Wojewoda Dolnośląski, nie można uznać za tożsame z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej upoważnienia do: przyjmowania określonych dokumentów i informacji (art. 6m ustawy), ogłaszania i przeprowadzania przetargów (art. 6d ustawy) oraz zawierania umów z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu (art. 6f ustawy).

Przyjmowanie dokumentów i informacji, o jakich mowa w art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie jest załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zauważyć wypada, że art. 6m nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obowiązek taki wynika z mocy prawa. Jak trafnie podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. sygn. akt I SA/Lu 932/12 (LEX nr 1279626), złożenie poprawnej deklaracji powoduje, że nie jest potrzebne, ani możliwe wydanie decyzji administracyjnej o wysokości opłaty. Wynika to z art. 6o tej ustawy, który przewiduje wydanie decyzji tylko w razie niezłożenia deklaracji lub uzasadnionych wątpliwości co do zawartych w niej danych. W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru nie zakwestionował kompetencji Rady Miejskiej w Żmigrodzie do upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żmigrodzie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jedynie do przyjmowania dokumentów i informacji, o jakich mowa w art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przeciwieństwie bowiem do art. 6o, art. 6m swym zakresem nie obejmuje załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej lecz dotyczy czynności faktycznych, polegających na przyjęciu określonych dokumentów i informacji.

Tym bardziej nie są związane z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej takie czynności, jak ogłaszanie i przeprowadzanie przetargów (art. 6d ustawy) oraz zawieranie umów z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu (art. 6f ustawy).

Nie przecząc twierdzeniu, że „indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej nie zawsze są załatwiane w drodze decyzji administracyjnej”, podkreślić trzeba, że przyjmowanie określonych dokumentów i informacji, ogłaszanie i przeprowadzanie przetargów oraz zawieranie umów z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, w żadnej mierze nie są załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej i to nawet w inny sposób niż w drodze decyzji administracyjnej.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.