

II SA/Kr 291/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-06-13
Data wpływu	2013-03-05
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Agnieszka Nawara-Dubiel Joanna Tuszyńska /przewodniczący sprawozdawca/ Mariusz Kotulski
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	oddalono skargę

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Joanna Tuszyńska (spr.) Sędziowie : WSA Mariusz Kotulski WSA Agnieszka Nawara-Dubiel Protokolant : Małgorzata Piwowar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r. sprawy ze skargi Rady Gminy Spytkowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVII/187/12 Rady Gminy Spytkowice z dnia 21 listopada 2012 r. skargę oddala

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2012 r. Rada Gminy Spytkowice podjęła uchwałę Nr XXVII/187/2012 w sprawie sposobu realizacji przez Wójta Gminy Spytkowice nowych zadań nałożonych znowelizowaną ustawą z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uchwała ta w § 1 ta stanowi: "W związku z wdrożeniem nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DZ.U. z 2012 r. poz.391) ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych ustaw (DZ.U. z 2011 Nr 152 poz.897 z późn.zm.) dotyczącej sposobu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Rada Gminy Spytkowice zobowiązuje Wójta Gminy Spytkowice do realizacji zadania polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Spytkowice poprzez zlecenie w/w zadania zakładowi budżetowemu Gminy Spytkowice, nie posiadającemu osobowości – Zakładowi Usług Komunalnych w Spytkowicach bez konieczności organizowania przetargu".

Przedmiotowa uchwała przekazana została Wojewodzie Małopolskiemu przy piśmie Wójta Gminy Spytkowice z dnia 26 listopada 2012 r. i wpłynęła do organu w dniu 28 listopada 2012 r. (k.12 akt sądowych).

Pismem z dnia 14 grudnia 2012 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Spytkowice i Wójta Gminy Spytkowice (k.13) o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności uchwały Nr XXVII/187/12 Rady Gminy Spytkowice, zakreślając nieprzekraczalny termin do zajęcia stanowiska do dnia 20 grudnia 2012 r.

W dniu 21 grudnia 2012 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Gminy z dnia 18 grudnia 2012 r., w którym zajął stanowisko wobec zawiadomienia o wszczętym postępowaniu nadzorczym oraz pismo z dnia 19 grudnia 2012 r. Kierownika Zakładu Usług Komunalnych w Spytkowicach w ramach którego zgłoszono wolę udziału w prowadzonym przez organ nadzoru postępowaniu, jednocześnie wnosząc o zawieszenie przedmiotowego postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności zapisów nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z

Konstytucją RP

Wojewoda Małopolski w dniu 21 grudnia 2012 r. (znak: WN.II.4131.1.34.2012) na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność w całości ww. uchwały Rady Gminy Spytkowice. W uzasadnieniu organ wskazał, że w jego ocenie zapisy uchwały naruszają obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym. Na mocy uchwały Rada Gminy Spytkowice określiła sposób realizacji przez Wójta Gminy Spytkowice nowych zadań nałożonych znowelizowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 1 przedmiotowej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który zobowiązuje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości o których mowa w art. 6c, albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Niewystarczające jest w tym względzie odwoływanie się do art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym to gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Powierzenie wykonywania usług może odbywać się wyłącznie w trybie przetargu, ponieważ art. 6d tejże ustawy reguluje tę kwestię samodzielnie.

Stanowisko to potwierdza zapis art. 9z ust. 4 ww. ustawy, który przewiduje karę pieniężną za brak zorganizowania przetargu na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Rada Gminy Spytkowice pismem z dnia 25 stycznia 2013 r. podpisanym przez Przewodniczącego Rady złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego, domagając się jego uchylecia i zasądzenia od Skarbu Państwa - Wojewody Małopolskiego kosztów postępowania. Strona skarżąca zarzuciła:

- naruszenie prawa materialnego tj. art. 33 kc, poprzez wadliwe przyjęcie, jakoby gmina Spytkowice pragnęła powierzyć wykonywanie swoich zadań z zakresu gospodarki odpadami osobie trzeciej bez przetargu, podczas gdy z samej treści uchwały wynika, iż zamierza wykonywać te zadania "osobiście", to jest przy pomocy jednostki nie posiadającej odrębnej podmiotowości prawnej;

- naruszenie przepisów postępowania w stopniu uzasadniającym wznowienie postępowania, tj. art. 10 § 1 w związku z art. 28 i art. 145 § 1 pkt 4 Kpa oraz art. 101 § 1 i § 3 w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez pozbawienie prawa udziału w postępowaniu wyżej wspomnianej jednostki organizacyjnej, a także samej gminy, które według treści tego samego rozstrzygnięcia nadzorczego mają być adresatem kwestionowanej uchwały.

Strona skarżąca podała, że domniemany "beneficjent" uchwały, której dotyczy sprawa, to jest jednostka organizacyjna gminy "Zakład Usług Komunalnych", zgłosiła udział w postępowaniu w charakterze strony. Jednostka ta, którą sam organ nadzoru – bezpodstawnie, skoro nie jest to podmiot prawa cywilnego - uznał za odrębny podmiot - złożyła prócz tego wniosek o zawieszenie postępowania, który nie został rozpoznany. Dla uniknięcia perturbacji związanych z koniecznością procedowania nad tym wnioskiem organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze prawdopodobnie przed upływem terminu wyznaczonego Gminie do udzielenia odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania. W opisany sposób naruszono nie

tylko domniemane uprawnienie rzekomego podmiotu do udziału w postępowaniu, lecz również prawo gminy do wypowiedzenia się co do materiałów sprawy i zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 Kpa). W ocenie strony skarżącej organ nadzoru winien czuwać w pierwszym rzędzie nad praworządnością własnych działań, inaczej nie posiada dostatecznego autorytetu moralnego do pełnienia nadzoru nad działalnością gmin. Zdaniem strony skarżącej doszło do przekroczenia kompetencji nadzorczych, zwłaszcza że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, jest jedynie pewnego rodzaju zaleceniem załatwienia sprawy przez Wójta w określony sposób. Skoro Wójt - czyli gmina jako osoba prawna - była adresatem zalecenia, aby gospodarować odpadami bez pomocy osób trzecich, to również Gmina była i jest stroną postępowania, co przez organ nadzoru zostało całkowicie przeoczone.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Małopolski wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie jako bezzasadnej. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi organ wskazał, że skarga została wniesiona przez Przewodniczącego Rady Gminy, który nie wykazał się stosownym upoważnieniem organu gminy. Nie została także przedłożona uchwała rady gminy przedmiocie zaskarżenia kwestionowanego przez Przewodniczącego Rady Gminy rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w ocenie strony przeciwnej nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Podając argumenty za oddaleniem skargi organ ponownie przytoczył swoje stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Nadto wskazał, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wprost wskazano, iż nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminy przyjęta na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. wprowadziła obowiązek odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez podmiot wybrany w drodze przetargu. Przyjęta nowelizacja wyklucza powierzenie zbieraniu odpadów komunalnych samorządowemu zakładowi budżetowemu. Również z regulacji systemowych wprost wynika prawna niemożliwość samorządowego zakładu budżetowego przystępowania do przetargu organizowanego przez gminę na wywóz odpadów. Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że ograniczenie sposobu wykonywania przez gminę zadania własnego jest świadomym wyborem ustawodawcy.

Wojewoda Małopolski wskazał również, że nie naruszył przepisów postępowania w stopniu uzasadniającym wznowienie postępowania wobec pozbawienia prawa udziału w postępowaniu jednostki organizacyjnej gminy, tj. samorządowego zakładu budżetowego, który miał w istocie przejąć realizację zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały. Zarzut jest całkowicie bezzasadny i nie uwzględnia specyfiki postępowania nadzorczego uregulowanego w tym przypadku w Rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym. Strona skarżąca wadliwie bowiem zinterpretowała art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i w konsekwencji błędnie przyjęła, iż procedura nadzorcza jest tożsama z procedurą jurysdykcyjną określoną w kodeksie postępowania administracyjnego. Z treści ust. 5 art. 91 ww. ustawy wynika obowiązek stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym jedynie odpowiednio. W postępowaniu nadzorczym nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu w zakresie w jakim stanowią o możliwości udziału w tym postępowaniu podmiotów trzecich, w tym w szczególności jednostek organizacyjnych danej osoby prawnej, zatem nie zachodzi w tym przypadku konieczność uwzględnienia wniosku takiego podmiotu w toku prowadzonego postępowania nadzorczego. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych organ wskazał, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną. Zdaniem organu, uchwała Rady Gminy Spytkowice pozostaje w sprzeczności z normą ujętą w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rażąco narusza zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz zasadę legalizmu z art. 7 Kpa.

Na wezwanie Sądu, w uzupełnieniu braków skargi, strona skarżąca przedłożyła uchwałę Rady

Gminy Spytkowice z dnia 15 marca 2013 r., którą postanowiono wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2012 r., wykonanie uchwały powierzono Przewodniczącemu Rady Gminy oraz potwierdzono skuteczność dotychczasowych czynności zdziałanych przez Przewodniczącemu Rady Gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 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. przez kontrolę administracji publicznej. Kontrola działalności organów administracyjnych, o której mowa, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, powoływana dalej jako p.p.s.a.) kognicji sądu administracyjnego poddane zostały między innymi akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 148 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.

Natomiast art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., powoływana także jako ustawa) stanowi, że nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. O nieważności uchwały 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.

Jak stwierdzono w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2002 r. (OPS 9/02, OSP 2003, z. 3, poz. 32), "postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczyna z urzędu, o czym zawiadamia organ gminy". Ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez organ nadzoru traktowane co najwyżej jako "sygnał w sprawie" (por. wyrok NSA z dnia 3 października 2000 r., III SA 1387/00, LEX nr 47979).

Dominuje ponadto pogląd, że postępowanie nadzorcze w trybie art. 91 ustawy samorządzie gminnym toczy się wyłącznie z udziałem organu nadzoru oraz organu jednostki samorządu terytorialnego, podlegającego temu nadzorowi. Zaakcentować należy, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organ nadzoru wszczyna z urzędu, a ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez ten organ traktowane co najwyżej jako "sygnał w sprawie". Ocena, czy uchwała wymaga wzruszenia, jest wyłączną domeną tegoż organu, natomiast postępowanie w tego rodzaju sprawach może być prowadzone tylko z urzędu (por. G. Jyż [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki op. cit., s. 698). Oznacza to, że osoby trzecie nie mogą być uczestnikami tego postępowania. Dotyczy ono oceny legalności działania organu gminy i wobec tego tylko ten organ może być jego stroną, natomiast osoby fizyczne i osoby prawne, mogą kwestionować legalność uchwały w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe znajduje uzasadnienie także w regulacji art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzoru uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Uregulowania zawarte w tym przepisie wyłączają zatem dopuszczalność wniesienia do sądu skargi na akt nadzorczy przez inne podmioty, niż wskazane w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W konsekwencji, tylko gmina (związek międzygminny) i organ nadzoru będą stroną postępowania sądoadministracyjnego, wszczętego na skutek skargi wniesionej na akt nadzoru, na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 91 ust. 5 ustawy nakazuje do postępowania nadzorczego prowadzonego na podstawie art. 91 odpowiednie stosowanie kodeksu prawa administracyjnego. Przy odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego należy zwrócić uwagę na szczególny charakter postępowania nadzorczego, które nie jest postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie. "Przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest werdykt w sprawie indywidualnej w sprawie z zakresu administracji, lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał lub zarządzeń organów gminy. Zatem stosowanie odpowiednio przepisów k.p.a. należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie u.s.g. nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego" (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r., II OSK 447/06, LEX nr 265705). Uwzględnić także trzeba odmienny od decyzji administracyjnych charakter podejmowanych w wyniku tego postępowania rozstrzygnięć nadzorczych oraz specyfikę stosunków łączących organy nadzoru i organy gminy. Organ nadzorczy, badając uchwałę organu gminy, prowadzi postępowanie wyjaśniające. Zdaniem J. Zimmermanna jego rozstrzygnięcie nie ma jednak charakteru merytorycznego i dlatego nie dadzą się tu zastosować przepisy o postępowaniu dowodowym z kodeksu postępowania administracyjnego. "Sfera faktów, która powinna być zbadana w takim postępowaniu ogranicza się do elementów dotyczących czasu, miejsca i sposobu podjęcia kwestionowanej uchwały, a sama treść uchwały ma znaczenie dla tego postępowania o tyle, o ile jest sprzeczna z obowiązującymi przepisami prawa" jurysdykcyjnego (por. J. Zimmermann PIP 1991/10/43-53 - Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym). Odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego powinno obejmować co najmniej przepis art. 61 § 4, z którego wynika obowiązek powiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stosowanie przepisów o postępowaniu wyjaśniającym gwarantującym gminie czynny udział w postępowaniu (wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2005 r., I SA/Wa 1707/04, LEX nr 1791340). W orzecznictwie wskazuje się na odpowiednie stosowanie do rozstrzygnięć nadzorczych art. 107 § 1 k.p.a., w tym wymogu podpisania rozstrzygnięcia przez "osobę upoważnioną" (wyrok NSA z dnia 3 października 2000 r., III SA 1387/00, LEX nr 47979).

W piśmiennictwie wskazuje się, że postępowanie nadzorcze nie może się toczyć według reguł przewidzianych dla postępowania jurysdykcyjnego (por. J. Zimmermann PIP 1991/10/43-53 - Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym).

Za "istotne" naruszenie prawa uznać należy uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. W wyroku z dnia 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588, WSA w Warszawie podkreśla, że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru. Brak ustawowego zdefiniowania określenia "istotne naruszenie prawa" stwarza konieczność sięgnięcia w tym miejscu do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w orzecznictwie sądowym. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy ustalaniu zakresu pojęcia istotne naruszenie prawa" będącego podstawą do stwierdzenia nieważności aktu przyjęto między innymi wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do jego podejmowania, przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, gdy na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie wystąpiło, podejmowanie aktów bez podstawy

lub z naruszeniem podstawy do ich podjęcia, a także przepisów prawa ustrojowego i przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię lub błędne zastosowanie (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r. sygn. SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90 czy z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79).

Wobec powyższego niezasadne są zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów postępowania w stopniu uzasadniającym wznowienie postępowania, tj. art. 10 § 1 w związku z art. 28 i art. 145 § 1 pkt 4 Kpa oraz art. 101 § 1 i § 3 w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez pozbawienie prawa udziału w postępowaniu gminnej jednostki organizacyjnej – Zakładu Usług Komunalnych, a także samej gminy.

Istotą sporu pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Radą Gminy Spytkowice była interpretacja przepisów ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych ustaw (DZ.U. z 2011 Nr 152 poz.897 z późn.zm.) w zakresie dotyczącym sposobu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy w sytuacji, gdy obowiązki te gmina chce wykonywać samodzielnie – za pomocą gminnej jednostki organizacyjnej, a nie podmiotu zewnętrznego, co miałoby (zdaniem strony skarżącej) powodować zwolnienie z obligatoryjnego przeprowadzenia przetargu.

Na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art.6 d ust.1 ustawy, zamieszczonego w rozdziale 3a - Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę, który wprowadzony został nowelą z dnia 1 lipca 2011 r.: "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". Koresponduje z nim przepis art.9 z ust.4, stanowiący, że "Gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 - podlega karze pieniężnej w wysokości od 10.000 zł do 50.000 zł."

Strona skarżąca przeciwstawiała te przepisy normie zawartej w art.3 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (stanowiącego, że: "utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy") oraz ust.2 (w tym ust.2 pkt 1): "gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych" oraz pkt 4) tego przepisu: "nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości").

Strona skarżąca zwróciła również uwagę na treść art.15 ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 r., stanowiącego, że: "Gminne jednostki organizacyjne, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonują działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, są obowiązane dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 9d ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy." Wyprowadziła stąd wniosek, że jeżeli gminy dostosują się do tych wymagań, to nadal będą mogły odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Dla dokonania prawidłowej interpretacji tych norm, konieczne jest dokonanie szerszej wykładni przepisów znowelizowanej ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 13 czerwca 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwzględnieniem w szczególności przepisów przejściowych ustawy z dnia 1 lipca 2011 r., zakładających określoną chronologię działań gminy, których efektem finalnym jest wykreowanie docelowego modelu postępowania z odpadami komunalnymi, opisanego w rozdziale 3a ustawy - Gospodarowanie odpadami

komunalnymi przez gminę, jak również przewidują różne daty wejścia w życie określonych regulacji w życie (1 stycznia 2012 r., 1 stycznia 2013 r. i 1 lipca 2013 r., co wynika z art.23 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.).

Zasady te przedstawiają się następująco:

1) Rady gmin są obowiązane podjąć, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (czyli do dnia 1 stycznia 2013 r., gdyż zgodnie z regułą wynikającą z art.23 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.), uchwały o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 (art.10 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.). W przepisach tych mowa o dokonaniu wyboru jednej z metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustaleniu stawki takiej opłaty, ustaleniu stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, określeniu terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określeniu wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, określeniu 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 szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Uchwały te nie mogą wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli nie później niż 1 lipca 2013 r. (art.10 ust.2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.).

2) Właściciel nieruchomości, który w dniu wejścia w życie ustawy (1.1.2012 r.) ma zawartą z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych jest zwolniony z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okresie obowiązywania tej umowy, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (czyli najpóźniej do dnia 1 lipca 2013 r.), a w okresie tym gmina nie jest zobowiązana do odbierania od niego odpadów komunalnych, co wynika z art.11 ust.1 i 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.

Powyższe oznacza więc, że do dnia 1 lipca 2013 r., w sytuacji, gdy gminna jednostka organizacyjna miała zawartą z właścicielem nieruchomości umowę na odbieranie od niego odpadów komunalnych, może odbierać te odpady na dotychczasowych zasadach.

3) W myśl art.15 ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 r. gminne jednostki organizacyjne, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonują działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (czyli w sytuacji opisanej w punkcie 2), są obowiązane dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 9d ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (czyli do dnia 1 stycznia 2013 r.). Wymagania te dotyczą posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego, utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

4) W myśl przepisu art.6c ust.1 gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie zaś z

art.6c ust.2 ustawy rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zwrócić zatem należy uwagę, że w art.6c mowa jest o właścicielach nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz o właścicielach nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z powyższego wynika zatem, że odnośnie do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale na których powstają odpady komunalne, to rada gminy jedynie może (nie musi) uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych także od ich właścicieli. Dopiero jeżeli rada gminy wyda taką uchwałę, cały obszar gminy zostanie objęty nowym systemem. Jeżeli jej nie wyda, to na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy będą obowiązywać zasady wprowadzone nowelą z dnia 1 lipca 2011 r., a na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy – zasady dotychczasowe, bo nowe mogą być wprowadzone tylko uchwałą.

5) Zgodnie z art. 6d ust.1 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r. (reguła wynikająca z art.23 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.) 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.

Do przetargów tych, w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (art.6g ustawy). W myśl zaś art.2 pkt 11 tej ostatniej ustawy przez wykonawcę należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych zamówienie publiczne istnieje tylko wówczas, jeśli między stronami możliwa jest do zawarcia umowa.

Zgodnie z treścią art.6f ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta, po zorganizowaniu przetargu, zobowiązany jest następnie zawrzeć z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W myśl art. 431 k.c. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Stosownie zaś do tego ostatniego przepisu, tylko do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Stosownie do treści art.66 ust.1 tej ostatniej ustawy zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Wykonawcą zamówień publicznych może być jedynie podmiot zdolny do zawarcia umowy.

Tymczasem jednostka pomocnicza gminy - własny zakład budżetowy (a takim jest Zakład Usług Komunalnych w Spytkowicach) nie posiada odrębnej osobowości prawnej. Dlatego też nie ma odrębnej od gminy podmiotowości cywilnoprawnej, co uniemożliwia mu występowanie w obrocie prawnym jako niezależny podmiot od gminy. Tym samym nie jest podmiotem prawa cywilnego, a jego występowanie w obrocie cywilnoprawnym może mieć miejsce tylko w ramach struktury gminy jako osoby prawnej.

Zwrócić nadto należy uwagę, że obowiązek zorganizowania przetargu, o którym, mowa w art.6d nie dotyczy nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne w sytuacji, gdy gmina nie podejmie uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych

od takich właścicieli nieruchomości.

6) Jedynie w przypadku rozwiązania umowy zawartej w trybie art.6f ustawy, z zachowaniem obowiązku zorganizowaniu nowego przetargu, 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. Stosownie do treści art.66 ust.1 tej ostatniej ustawy zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą.

Mając na uwadze wywód zawarty w punkcie 4), gminna jednostka organizacyjna nie może być beneficjentem zamówienia udzielonego z wolnej ręki.

7) Stosownie do przepisu art.9y ust.2 gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, która nie wykonuje obowiązku określonego w art. 9g - podlega karze pieniężnej, obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu: recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Kara pieniężna może być również nałożona na gminną jednostkę organizacyjną w przypadku, gdy przekazuje sprawozdania po terminie (art.9z ust.1) oraz gdy nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art.6d ust. 1 (zorganizowania przetargu), co wynika z art.9y ust.4.

Przepisy te, stosownie do treści art.23 pkt 2) ustawy zmieniającej z dnia 1 lipca 2011 r. wchodzi w życie najpóźniej – w dniu 1 lipca 2013 r.

8) W rozdziale 4a ustawy, dodanym ustawą zmieniającą z dnia 1 lipca 2011 r. - Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych użyto różnych sformułowań określających podmioty odbierające odpady komunalne:

- art.9c ust.1 – "Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości". Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. Zgodnie jednak z art.14 ust.1 ustawy zmieniającej przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy w dniu wejścia w życie ustawy posiadają zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości mogą wykonywać działalność w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych bez wpisu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

- art. 9d ust.1 – "Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do spełnienia następujących wymagań...."

Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. Skoro, jak już wcześniej była mowa,

gminne jednostki organizacyjne, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonywały działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, były zobowiązane dostosować się do tych wymagań do dnia 1 stycznia 2013 r., ustawodawca celowo posłużył się w tym przypadku szerszym zakresowo pojęciem: "podmiot odbierający odpady" aniżeli użytym wcześniej pojęciem: "przedsiębiorca", gdyż jego adresatami są wszyscy faktycznie odbierający odpady, a więc również gminne jednostki organizacyjne. Wymagania te dotyczą gminnych jednostek organizacyjnych, odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (co może mieć miejsce do 1 lipca 2013 r.) oraz odbierających

odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – bezterminowo, w sytuacji, gdy gmina nie podejmie uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od ich właścicieli.

- art.9g – "Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2. Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. Również w tym przypadku powyższa regulacja odnosi się również do gminnej jednostki organizacyjnej z przyczyn wskazanych wcześniej. Z omawianym przepisem art.9g koresponduje przepis art.9k ustawy, który omówiony zostanie w kolejnym akapicie.

- art.9k - W przypadku gdy stwierdzono, że gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości - wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje, w drodze decyzji, wykonywania przez tę jednostkę działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat.

Przepis ten koresponduje z treścią art.15 ustawy nowelizującej, który zakłada prowadzenie przez gminne jednostki organizacyjne działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Pamiętać tylko należy, że obejmuje on działalność tych jednostek podlegającą dwóm reżimom prawnych: 1) działalność ograniczoną terminem 1 lipca 2013 r., gdy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej gminna jednostka organizacyjna miała zawarte umowy z właścicielami nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy o odbieranie od nich odpadów komunalnych, 2) działalność nie ograniczoną żadnym terminem, polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, gdy gmina nie podjęła uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości.

Gdyby przepis art.15 ustawy zmieniającej i przepis art.6d odczytywać inaczej, konsekwencją czego byłoby przyjęcie, że działalność gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zamieszkujących i nie zamieszkujących) może odbywać się wyłącznie do dnia 1 lipca 2013 r., wydanie zakazu, o jakim mowa w art.9k, na okres 3 lat pozostawałoby w sprzeczności z pozostałymi regulacjami ustawy.

W oparciu o powyższe uznać należy, że:

1) przepis art.6d ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DZ.U. z 2012 r. poz.391) wprowadzony ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych ustaw (DZ.U. z 2011 Nr 152 poz.897) wprowadzający obowiązek zorganizowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obejmuje również gminy, które przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (1 stycznia 2012 r.) przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych odbierały te odpady.

2) Zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu dotyczy wyłącznie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne i to tylko tych gmin, które nie podjęły uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości.

Powyższą konstatację potwierdza również treść art. 3a ust.2 ustawy, dotyczącego realizacji zadań polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a obowiązującego od dnia 1 stycznia 2012 r. Zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy przetarg, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach, o których mowa w ust. 1 pkt 3, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W przypadku zadania polegającego na zorganizowaniu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przepisu zezwalającego na samodzielne realizowanie tego zadania przez gminę brak.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w treści art. 6e ustawy, stanowiącego, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1.

Zakwestionowana przez Wojewodę Małopolskiego uchwała Rada Gminy Spytkowice, która "zobowiązuje Wójta Gminy Spytkowice do realizacji zadania polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Spytkowice poprzez zlecenie w/w zadania zakładowi budżetowemu Gminy Spytkowice, nie posiadającemu osobowości – Zakładowi Usług Komunalnych w Spytkowicach bez konieczności organizowania przetargu", pozostaje w istotnej sprzeczności z przepisem art.6d ust.1 ustawy.

Dlatego też uznać należało, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze jest zgodne z prawem.

W oparciu o powyższe, na podstawie art.151 p.p.s.a. skargę należało oddalić.