

Samorząd może zrzucić z siebie śmieciowy problem

Odważna i szeroka interpretacja przepisów dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny pozwoli przekazywać spółkom komunalnym wszystkie obowiązki dotyczące **organizacji systemu gospodarowania odpadami**

Piotr Pieńkosz

piotr.pienkosz@infor.pl

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II OSK 2409/13), niedawno pojawiło się jego uzasadnienie, całkowicie zmienił dotychczasową linię orzeczniczą sądów i wojewodów. Przedstawiciele najwyższej instancji uznali, że art. 39 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. – dalej: u.s.g.) upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do przekazania podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Taka interpretacja przepisów ma kolosalne znaczenie zarówno dla stosowania ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399), jak i wyko-

nywania zadań wynikających z innych ustaw.

O tym, że problemem musiał zająć się NSA, przesądziły rozbieżne interpretacje wspomnianego art. 39 ust. 4 u.s.g. Stanowi on, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek organizacyjnych tworzonych przez samorząd. Takimi podmiotami są chociażby przedsiębiorstwa spółki komunalne.

Co jest sprawą indywidualną

Wykorzystując ten przepis, lokalne władze przekazywały w pakiecie wszystkie zadania związane z realizacją rewolucji śmieciowej. Od przyjmowania od właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przez badanie prawdziwości danych tam zawartych i określanie w drodze decyzji wysokości zaległo-

ści z tytułu nieregulowanych opłat, aż po prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

Tak szerokie rozumienie przepisu nie było akceptowane przez organy nadzoru. W tej walce szczególnie aktywny okazał się wojewoda dolnośląski. W szeregu wydanych przez siebie rozstrzygnięć nadzorczych podkreślał, że na mocy art. 39 ust. 4 u.s.g. można przenieść na inny podmiot realizację jedynie indywidualnych spraw, czyli takich, w których za pomocą decyzji administracyjnej dochodzi do konkretyzacji jakichś praw czy obowiązków określonych podmiotów, w przypadku śmieci chodzi, właścicieli nieruchomości. Jeżeli więc jakaś czynność realizowana w ramach systemu gospodarki odpadami nie kończy się wydaniem decyzji, to znaczy, że gmina powinna ją realizować sama (np. rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody dolnośląskiego nr NK-N.4131.11.2.2013.RJ1, NK-N.4131.14.1.2013.SP1). W praktyce kontrowersji i wątpliwości prawnych nie budziło więc

przekazanie przez gminę spółce komunalnej prawa do wydawania decyzji o wysokości opłaty śmieciowej w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości nie złożył deklaracji albo nie regulował jej w terminie. Jednak organy nadzoru kwestionowały już możliwość scedowania na spółki komunalne zadania przyjmowania od mieszkańców wypełnionych deklaracji, bo jest to jedynie czynność materialno-techniczna. Taka interpretacja niejednokrotnie znajdowała również poparcie w wojewódzkich sądach administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 211/13).

Wszystko zależy więc od tego, jak rozumie się pojęcie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej i co można do nich zaliczyć.

Ważne nie tylko decyzje

Wspomniane na wstępie orzeczenie NSA właśnie dlatego jest rewolucyjne, bo sędziowie przyjęli inną definicję „indywidualnej sprawy”.

– NSA stwierdza, że art. 39 ust. 4 u.s.g. zezwala gminom na przekazanie zarządom spółek komunalnych nie tylko władczych kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, lecz także do podejmowania wszelkich innych czynności prowadzących do ustalenia, stwierdzenia, potwierdzenia jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków określonych regulacjami prawa administracyjnego, w tym także czynności materialno-technicznych – wyjaśnia mecenas Jędrzej Klatka z Kancelarii Radców Prawnych Klatka i Partnerzy, który interpretację przepisu przez sąd uznał za odważną i szeroką.

Skład orzekający w uzasadnieniu do wyroku napisał, że załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej może przybierać różną postać.

– NSA, opierając się na regule prawniczego rozumowania „z większego na mniejsze”, wywiódł, że skoro rada gminy może upoważnić zarząd spółki komunalnej do wydawania

decyzji administracyjnych, tzw. „coś większego”, to tym bardziej może upoważnić do wykonywania innych, czytaj „mniejszych”, czynności w toku prowadzonego postępowania administracyjnego – tłumaczy Jędrzej Klatka.

– Taki kierunek wykładni co do zasady uważam za prawidłowy, choć stanowi on przełom w dotychczasowej interpretacji tego przepisu – dodaje nasz rozmówca.

Sąd przypomniał, że są takie działania administracji publicznej, które co prawda nie przybierają formy decyzji, ale kształtują sytuację obywatela, dlatego one również powinny być objęte zakresem omawianego pojęcia. Przełożenie wyroku na praktykę może do prowadzić do tego, że gminy będą chętniej wykorzystywać jednostki budżetowe i spółki komunalne do realizacji zadań publicznych, nie tylko tych z zakresu gospodarki odpadami. Szczególnie że NSA nakreślił szerokie granice w swobodzie przekazywania kompetencji.