

## W Y R O K

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 listopada 2010r.

#### Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Jacek Kuza (spr.)</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskał</b> <b>Sędzia WSA Beata Ziomek</b>
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Monika Zielińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2010 roku sprawy ze skargi M.W.

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] znak: [...]

w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji;**
- II. **stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze, po rozpatrzeniu odwołania M.W., utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy S. z dnia [...] umarzającą postępowanie w sprawie zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli, którzy nie zawarli umowy na pozbywanie się nieczystości ciekłych w trybie art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach z dnia 13 września 1996 r.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ odwoławczy ustalił, że wnioskiem z dnia 14 maja 2009 r. M. W. wniosła o ukaranie C. i E. K., właścicieli posesji nr 120 w miejscowości Świniary, w związku z zagrożeniem epidemiologicznym oraz skażeniem terenu posesji Alfredy Wójcikowskiej oznaczonej nr ewid. 997 spowodowanym bliską lokalizacją szamba na działce sąsiedniej.

Pismem z dnia 27 maja 2009 r. Urząd Gminy w S. wszczął postępowanie zawiadamiając strony, tj. C. i E. K., właścicieli działki nr ewid. 994 oraz M. W., właścicielkę działki nr ewid. 997 o przeprowadzeniu wizji lokalnej działki nr ewid. 994 położonej w S.. Po przeanalizowaniu materiału zebranego w sprawie Wójt Gminy S., decyzją z dnia 25 sierpnia 2009 r. umorzył postępowania w sprawie ukarania C. i E. K. z uwagi na to, że działka M. W. nr ewid. 997 położona w S., nie została skażona nieczystościami. W trakcie oględzin posesji nie stwierdzono bowiem jakichkolwiek oznak skażenia działki nieczystościami, nie zostały uwidocznione rury oraz rowy umożliwiające przepływ nieczystości z działki K. na działkę M. W. oraz nie stwierdzono gromadzenia się jakiegokolwiek breji nieczystości na jej działce.

Na skutek odwołania M. W. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia [...] uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. SKO stwierdziło, że zgodnie z art. 66 § 1 Kpa, jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ administracji publicznej do którego wniesiono podanie, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocześnie zawiadomi wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu.

W związku z tym, że sprawy poruszone w pismach przez P. M. W. dotyczyły kilku spraw tj. bliskiej lokalizacji szamba od granicy działki oraz zagrożenia epidemiologicznego, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ I instancji postanowieniem z dnia 21 stycznia 2010 r. zawiadomił strony o rozpatrzeniu złożonego wniosku w zakresie dotyczącym obowiązków wynikających z Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz pouczył stronę, że zgodnie z art. 66 § 1 Kpa

sprawy dotyczące bliskiej lokalizacji szamba od granicy działki winny być zgłoszone do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w B..

W dniu 4 stycznia 2010 r. S. K. dostarczył do Urzędu Gminy w S. umowę podpisaną z Zakładem Gospodarki Komunalnej w S. będącym gminną jednostką organizacyjną, „na wywóz ścieków bytowo-gospodarczych”, co spowodowało uznanie, że nie doszło do naruszenia art. 6 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie, a prowadzone z urzędu postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

Rozpoznając powtórne odwołanie M. W., Samorządowe Kolegium Odwoławcze wyjaśniło, że istotą postępowania wyjaśniającego w sprawie prowadzonej w trybie art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest ustalenie czy podpisano umowę korzystania z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Konsekwencją odmowy jej podpisania jest przejęcie przez gminę tego obowiązku i zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych. Organ przytoczył też treść przepisów art. 6 ust. 1, 1a, 6, 7, 8, 9 i 10 tej ustawy oraz stwierdził, że właściciel nieruchomości jest obowiązany udokumentować wykonanie obowiązku przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi, co oznacza, że musi przechowywać umowę i dowody płacenia. W konkluzji SKO uznało, że skoro organ I instancji stwierdził, iż wywożenie nieczystości przez właścicieli działki nr ewid. 994, tj. C. i E. K. zostało udokumentowane poprzez okazanie umowy z dnia 4 stycznia 2010 r. z Zakładem Gospodarki Komunalnej w S., to postępowanie w tym przedmiocie stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu.

Na koniec Kolegium podkreśliło ponownie, że kwestia usytuowania i szczelności zbiornika na nieczystości ciekłe winna zostać rozpatrzona przez właściwe organy nadzoru budowlanego stosownie do przepisów prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Organ ten w razie wątpliwości może zlecić przeprowadzenie stosownej ekspertyzy technicznej, która będzie podstawą szczegółowych ustaleń w przedmiotowej sprawie.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego M. W..

Zarzuciła ona, że mimo ustalenia przez organ I instancji, że K. podpisali umowę o wywóz nieczystości, w dalszym ciągu wylewają fekalia na jej działkę, przez co postępowanie wcale nie jest bezprzedmiotowe. Zarzuciła też, że jednorazowa kontrola przeprowadzona przez pracowników Gminy S., świadczy o braku staranności i dociekliwości organu, a w konsekwencji o zlekceważeniu problemu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w pisemnych motywach zaskarżonej decyzji.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, częściowo z przyczyn w niej wskazanych.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną.

Dokonując tak rozumianej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w toku postępowania prowadzonego przez organy obu instancji doszło do naruszenia przepisów postępowania w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a ponadto wydając decyzję organ I instancji dopuścił się naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, czego nie dostrzegł organ II instancji.

Podstawą umorzenia postępowania przez Wójta Gminy S., było ustalenie, że postępowanie w sprawie stało się bezprzedmiotowe wskutek braku przesłanek do dalszego prowadzenia i zakończenia merytoryczną decyzją wszczętego z urzędu postępowania w przedmiocie przejęcia przez gminę obowiązku w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Brak tych przesłanek miał z kolei wynikać z udokumentowania przez uczestników postępowania wywożenia nieczystości z ich działki poprzez okazanie umowy z dnia 4 stycznia 2010 r. Takie rozumowanie oparte było na niekompletnych ustaleniach faktycznych i błędnej wykładni przepisów prawa. Ponadto uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera sprzeczności i niekonsekwencje.

Przeprowadzone w sprawie postępowanie oparte było na przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą o utrzymaniu czystości (Dz. U. Nr 236/05 poz. 2008 ze zm.). Przepisy te określają szereg obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości i porządku oraz zadania gminy w tym zakresie (art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Jednym z tych obowiązków nałożonych w art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy na właścicieli nieruchomości, jest pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Sposób wywiązania się przez właścicieli nieruchomości z tego obowiązku został uściślony w art. 6 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z nim, właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności (...) w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Ze względu na znaczenie szybkości i regularności w wykonywaniu tych obowiązków dla utrzymania czystości i porządku w gminie, ustawodawca zdecydował się na obarczenie obowiązkiem ich wykonywania gminy w przypadku, gdy właściciele nieruchomości ich nie wykonują. Taki czytelny zamysł służący skutecznej realizacji przez gminę jej obowiązkowego zadania własnego określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, został zrealizowany w art. 6 ust. 6 tej ustawy. Zgodnie z nim Gmina jest obowiązana zorganizować (...) opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1. W takiej sytuacji organ wykonawczy gminy wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:

- 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych;
- 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2;
- 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1;
- 4) sposób i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia (art. 6 ust. 7 cytowanej ustawy).

Postępowanie wszczęte w celu wydania takiej właśnie decyzji, organy obu instancji uznały za bezprzedmiotowe, z uwagi na domniemane wywiązanie się przez właścicieli nieruchomości oznaczonej nr 994 położonej w S., gmina S. z obowiązku nałożonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b) ustawy, tj. obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Tymczasem ani okoliczności sprawy nie pozwalają na taki wniosek, ani też rzeczywista treść przytoczonych przepisów nie pozwala na przyjęcie domniemania, że samo zawarcie umowy dotyczącej korzystania z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, świadczy o wywiązaniu się przez C. i E. K. ze wskazanego obowiązku.

Za umowę, o jakiej mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, organy uznały znajdującą się w aktach sprawy umowę z dnia 4 stycznia 2010 r. Jej treść nie pozwala jednak w żadnym razie na zakwalifikowanie jej jako umowy opisanej w tym przepisie. Zgodnie z § 1 i 2 tej umowy, Zakład Gospodarki Komunalnej w S. zobowiązał się do przyjęcia do wskazanego przez siebie punktu zlewnego w S. ścieków gospodarczo-bytowych dostarczanych przez S. K. zamieszkałego w S. nr 119 w ilości około 3 m miesięcznie, a S. K. zobowiązał się do uiszczenia określonej opłaty za przyjęte ścieki. Umowa ta nie określa natomiast w żaden sposób, kto i na jakich zasadach ma wykonywać obowiązki w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych C. i E. K. oraz w zakresie transportu ich ciekłych nieczystości. Poza tym stronami tej umowy nie są właściciele nieruchomości oznaczonej numerem 994 położonej w S., ale ich syn S. K., o którym nie wiadomo, aby miał do tej nieruchomości jakiegokolwiek prawo, przez co nie powinien występować w sprawie jako strona (art. 28 kpa w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b) i art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości). Okazuje się więc, że przedstawiona Wójtowi Gminy S. umowa z dnia 4 stycznia 2010 r., nie świadczy w żadnej części o wywiązaniu się przez właścicieli nieruchomości oznaczonej nr 994 położonej w S., z obowiązku udokumentowania korzystania przez z nich z usług, o jakich mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Błędne ustalenie faktyczne co do rzeczywistej treści przedstawionej umowy oraz brak ustaleń co do tego, czy i ewentualnie na podstawie jakiej umowy zostało udokumentowane przez właścicieli działki nr 994 uzgodnienie opróżniania ich zbiorników bezodpływowych i transport ich nieczystości ciekłych, świadczy o naruszeniu przez organy obu instancji obowiązków, jakie nakładają na organy administracji przepisy art. 7 i 77 § 1 kpa. Zgodnie z tymi przepisami bowiem, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Takich działań w sprawie zabrakło, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, skoro przy prawidłowych ustaleniach mogło dojść do zupełnie innego rozstrzygnięcia sprawy.

Wadliwie również organy obu instancji dokonały wykładni zastosowanych w sprawie przepisów, a ponadto, z naruszeniem art. 107 § 1 kpa, nie uzasadniły w wystarczającym stopniu sposobu rozumowania poprzedzającego wydane decyzje, popadając przy tym w sprzeczności i niekonsekwencje.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, że właściciel nieruchomości jest obowiązany udokumentować wykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości, przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi, co oznacza, że musi przechowywać umowę i dowody płacenia. W kolejnym jednak zdaniu organ konkluduje, że „skoro organ I instancji stwierdził, iż wywożenie nieczystości przez właścicieli działki nr ewid. 994, tj. C. i E. K. zostało udokumentowane, poprzez okazanie umowy z dnia 4 stycznia 2010 r. z Zakładem Gospodarki Komunalnej w S., to postępowanie w tym przedmiocie stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu”. Jak widać z zestawienia tych dwóch zdań, SKO wbrew własnemu pogładowi o konieczności udokumentowania wykonania obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu porządku, nie tylko przez okazanie umowy, ale i dowodów płacenia za świadczone na jej podstawie usługi, uznało, że w rozpatrywanej sprawie jednak wystarczające jest udokumentowanie wykonania tego obowiązku wyłącznie za pomocą umowy. Organ nie wyjaśnił przy tym w żaden sposób, dlaczego tak uważa. Organ nie zauważył również, że przyjęta przez niego wykładnia przepisów o sposobie dokumentowania wykonywania obowiązków z art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy, pozornie ma oparcie w jej art. 6 ust. 6. Ten przepis bowiem, przewidując że „gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1”, nie wspomina o właścicielach, którzy nie okazali dowodów płacenia za usługi, a tylko o właścicielach, którzy nie zawarli umów.

Takie rozumienie przytoczonego przepisu jest sprzeczne z jego wykładnią systemową i celowościową. Aby poprawnie odczytać art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości, należy zawarte w nim stwierdzenie: „którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1”, zgodnie z jego treścią odnieść do określenia tych umów zawartego w art. 6 ust. 1 tej ustawy. W świetle sformułowań zawartych w art. 6 ust. 1 natomiast, „umową, o której mowa w ust. 1”, jest umowa o wskazanej w tym przepisie treści zawarta z właściwym podmiotem, która jest udokumentowana nie tylko przez jej treść, ale również przez dowody płacenia za usługi nią objęte. Przedstawiona wykładnia jest zgodna z celem regulacji zawartej w ustawie o utrzymaniu czystości. Ponieważ celem tych przepisów jest właśnie niezawodne utrzymanie czystości i porządku w gminie, to nie można zwalniać gminy od nałożonego na nią w art. 6 ust. 6 obowiązku zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w sytuacji, gdy właściciele zobowiązani do pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, nie wykonują swoich obowiązków w tym zakresie, a tylko zawarli umowy dotyczące korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, których nie realizują. Takie rozumienie art. 6 ust. 6 mogłoby prowadzić do sytuacji w istocie patologicznych i sprzecznych z podstawowymi celami ustawy o utrzymaniu czystości, sprowadzających się do tego, że ani gmina, ani właściciele nieruchomości nie będą pozbywać się odpadów komunalnych, ani nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami prawa.

Reasumując tę część rozważań należy więc wyrazić pogląd, że obowiązek wydania przez wójta decyzji o jakiej mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie powstaje nie tylko w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości

ciekłych, ale również w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy wprawdzie zawarli takie umowy, ale nie udokumentowali faktu ich wykonywania dowodami płacenia za usługi w zakresie opróżniania takich zbiorników i transportu takich nieczystości.

Z przedstawionych rozważań wynika, że nie było w sprawie podstaw do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania, a więc i do umorzenia go na podstawie art. 105 § 1 kpa. Skoro bowiem organ wadliwe ustalił, że właściciele nieruchomości oznaczonej numerem 994 położonej w S., gmina S., wywiązali się z obowiązków, o jakich mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, to nie miał podstaw do umorzenia postępowania, lecz powinien wydać z urzędu decyzję, o jakiej mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości.

Stwierdzone przez Sąd naruszenia wskazanych wyżej przepisów postępowania oraz przywołanych przepisów prawa materialnego spowodowało wadliwe rozstrzygnięcie sprawy. Dlatego zaskarżona decyzja, a także utrzymana nią w mocy decyzja Wójta Gminy S. podlegały uchyleniu, o czym sąd orzekł na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) w zw. z art. 135 p.p.s.a.

Rozpatrując sprawę ponownie organ I instancji ustali czy właściciele nieruchomości oznaczonej numerem 994 położonej w S., gmina S., zawarli umowę, o jakiej mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości pamiętając jednak, o jaką umowę i jak udokumentowaną w tym przepisie chodzi. Następnie organ wyda stosowne rozstrzygnięcie mając na względzie wszystkie przedstawione wyżej uwagi i eliminując dotychczasowe naruszenia prawa. Swoje rozstrzygnięcie następnie uzasadni w zgodzie z wymogami, o jakich mowa w art. 107 § 1 i 3 kpa.

Orzeczenie zawarte w punkcie II wyroku zostało wydane na podstawie art. 152 p.p.s.a.