



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2012 r.

Poz. 2893



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N12.4131.555.2012.BSZ2

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 zdanie drugie oraz § 2 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXVIII/162/12 z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 5 lipca 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 391) Rada Miejska w Ścinawie podjęła uchwałę Nr XXXVIII/162/12 z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 lipca 2012 r.

W trakcie postępowania organ nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 2 zdanie drugie oraz § 2 przedmiotowej uchwały narusza w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegający na przekroczeniu kompetencji.

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 [w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych], uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.”.

Przepis powyższy, przyznając kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi tym samym podstawę do wydania aktu administracyjnego określającego w sposób władczy szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych) oraz ingerującego w zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody wyboru zawierania umów. Pamiętać bowiem należy, że działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest działalnością prawnie reglamentowaną. Do jej wykonywania potrzebne jest bowiem uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Tak więc określone przez Radę wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, składają się na normatywną pod-

stawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U., poz. 299). W § 1 rozporządzenia wskazano, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych dotyczące: 1) opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług, b) bazy transportowej, 2) zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, 3) miejsc przekazywania nieczystości ciekłych – określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz zapewniający należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Spełnienie wymagań ustalonych przez Radę Miejską stanowi warunek otrzymania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności, wydanego na podstawie art. 7 ust. 6 w związku z ust. 1 ustawy. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy powinna zatem następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Ścinawie wprowadziła następujące zapisy: „§ 1 Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych położonych na terenie miasta i gminy oraz transport nieczystości ciekłych pochodzących z tych zbiorników, zobowiązany jest do posiadania: (...) 2. (...) W przypadku braku miejsca do mycia i dezynfekcji posiadać dokumentację potwierdzającą możliwość mycia i dezynfekcji pojazdów w miejscach do tego przeznaczonych, (...) § 2 Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia zobowiązany jest do: 1) wykazania się właściwymi dokumentami potwierdzającymi posiadanie odpowiednich środków technicznych, niezbędnych do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, 2) przedstawienia dokumentów potwierdzających uprawnienie do użytkowania wskazanej we wniosku bazy transportowej.”

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej zapisy przedmiotowej uchwały stanowią przekroczenie kompetencji z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zaznaczyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach) są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. O ile ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu radzie gminy kompetencji do określania zasad postępowania, czyni to poprzez uprawnienie tego organu do określenia tychże zasad czy trybu określonego postępowania (przykładowo: na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm. organ stanowiący określa tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie; na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień; na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm. organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji). Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności. Zgodnie z art. 9 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zezwolenie powinno określać, m.in. wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem oraz inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Ponadto jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków, a jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze

decyzji, zezwolenie bez odszkodowania (art. 9 ust. 2 ustawy). Z powyższego wynika, że warunki wykonywania działalności określa indywidualny akt administracyjny jakim jest zezwolenie, a nie akt prawa miejscowego. Zatem Rada stanowiąc w zakresie konieczności posiadania dokumentacji potwierdzającej posiadanie miejsca do mycia i dezynfekcji pojazdów poza bazą transportową, dokumentacji potwierdzającej posiadanie odpowiednich środków technicznych oraz uprawnienia do użytkowania bazy transportowej, przekroczyła swoje kompetencje uchwałodawcze, gdyż art. 7 ust. 3a ustawy wyraźnie odwołuje się do opisu wyposażenia technicznego.

Oceniając legalność kwestionowanych przepisów uchwały nr XXXVIII/162/12 trzeba zauważyć, że regulują one w zasadzie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia na prowadzenie określonej działalności), nakładając na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania się (przedstawienia dokumentów, mających potwierdzać spełnianie wymagań określonych w uchwale). Działanie takie jest oczywiście niedopuszczalne, bowiem uprawnienie Rady Miejskiej wynika z przepisu materialnego, z którego należy wywieść kompetencję do określenia wymagań, jakie ten przedsiębiorca ma spełniać ubiegając się o wydanie zezwolenia, a więc na etapie wszczęcia postępowania, a nie w jego toku. Wskazuje na to także przywoływana już wyżej treść art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto odnośnie wymagań co do żądanych zaświadczeń i dokumentów ustawodawca wypowiedział się w art. 8 cytowanej ustawy, przyznając jednocześnie organowi wykonawczemu uprawnienia do żądania uzupełnienia złożonej dokumentacji i dokonania czynności kontrolnych (art. 8a tej ustawy). Zdaniem organu nadzoru wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej do jej podjęcia.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, Konstytucja RP w art. 94 przewiduje, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. W świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Regulacja przytoczonego przepisu Ustawy Zasadniczej wskazuje wyraźnie na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Rada gminy w ramach upoważnienia z art. 7 ust. 3a ustawy reguluje postępowanie administracyjne tylko w zakresie wynikającym z tego upoważnienia, a więc tylko odnośnie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca starający się o uzyskanie zezwolenia. Nie jest zaś uprawniona do określenia sposobu, w jaki przedsiębiorca ma wykazać, że wymagania te spełnia, gdyż nie tylko nie została jej w tym zakresie udzielona kompetencja, ale i kwestię tą regulują cytowane wyżej przepisy ustawy.

Tym samym stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 zdanie drugie oraz § 2 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXVIII/162/12 z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest zasadne.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa