



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 maja 2012 r.

Poz. 1666



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 2 maja 2012 r.

NK-N1.4131.412.2012.RB

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

### **stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 3 i 4 oraz § 2 uchwały nr XVI/98/2012 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 marca 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 w dniu 29 marca 2012 r. Rada Gminy Jemielno podjęła m.in. uchwałę 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.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 kwietnia 2012 r.

W toku badania legalności uchwały nr XVI/98/2012 organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 3 i 4 oraz § 2 tej uchwały naruszają art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012, poz. 391-t.j.) w związku z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

Uchwałą nr XVI/98/2012 Rada Gminy Jemielno określiła wymagania, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 7 ust.1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

Rada Gminy Jemielno w kwestionowanych przepisach uchwały nr XVI/98/2012 określiła dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie przedmiotowych usług następujące obowiązki:

„§ 1. Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych położonych na terenie Gminy Jemielno oraz na transport nieczystości ciekłych pochodzących z tych zbiorników, zobowiązany jest do posiadania: 3. umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów w przypadku braku możliwości przeprowadzenia tych czynności na terenie bazy transportowej; 4. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, wydanego przez właściwego Wójta, Burmistrza, Prezydenta, jeżeli wskazana we wniosku stacja zlewna położona jest poza granicami administracyjnymi Gminy Jemielno; § 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.”

Postanowienia zawarte w § 1 ust. 3 i 4 uchwały stanowią wymogi formalne ubiegania się o wydanie zezwolenia na wykonywanie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dokonano zatem opisu procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności.

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 określenia 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: „1. Zezwolenie powinno określać: 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy; 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem; 3) termin podjęcia działalności; 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem; 6) 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. 1a. Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewnie. 1b. Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy

niż 10 lat. 1c. Właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi: 1) jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi; 2) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska; 4) przedsiębiorca ma zaległości podatkowe lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. 2. Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania. 3. Wygaśnięcie lub cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska. 4. Organ, który wydaje zezwolenie, określa, w drodze decyzji, zakres i sposób wykonywania obowiązków, o których mowa w ust. 3.”.

Nadto wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy odróżnić od wymagań formalnych wniosku określonych w art. 8 tejże ustawy. W szczególności trzeba mieć na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego. W art. 8a cytowanej ustawy stwierdza się, że przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może: 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem; 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych. Regulacje te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Z kolei zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.): „§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.”. Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Jemielno. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot.

Oceniając legalność przepisów § 1 ust. 3 i 4 oraz § 2 uchwały nr XVI/98/2012 trzeba zauważyć, że regulują one w zasadzie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwoleń 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 Gminy 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 treści wniosku jak i 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.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane

w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Reasumując, wymagania określone przez Radę Gminy w uchwale powinny objąć jedynie: opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań z zakresu opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Brak jest podstaw do umieszczenia w niniejszej uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia, a także innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach. Kwestionowane zapisy uchwały Rady Gminy Jemielno wykraczają zatem poza ramy upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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*