



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 czerwca 2013 r.

Poz. 3520



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 maja 2013 r.

NK-N.4131.107.3.2013.RB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594-t.j.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVI/130/13 Rady Gminy w Platerówce z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2013 r. Rada Gminy w Platerówce podjęła m.in. uchwałę nr XXVI/130/13 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 2 maja 2013 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXVI/130/13 organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza 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 § 1 pkt 3 rozporządzenia 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).

Uchwałą nr XXVI/130/13 Rada Gminy w Platerówce określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Podjęając przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała, przyznane jej mocą art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, upoważnienie do określenia w drodze uchwały (będącej aktem prawa miejscowego) wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Rada, działając w ramach przyznanego upoważnienia, była zobowiązana mocą art. 7 ust. 3a

cytowanej ustawy do wprowadzenia wyżej wymienionych wymagań uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 7 tej ustawy: "Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców oraz dążąc do ujednoczenia kryteriów wydawania zezwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 2, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób określania wymagań, o których mowa w ust. 3a.". Wykonując ustawową kompetencję, Minister Środowiska w dniu 14 marca 2012 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia: "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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska."

Należy mieć na uwadze, że art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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), wydanego po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. 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.

Ponadto realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a wymienionej ustawy powinna następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a tej ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających. Zatem tylko organy prowadzące postępowanie o wydanie zezwolenia posiadają uprawnienia w zakresie oceny spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę.

W § 3 uchwały nr XXVI/130/13 Rada postanowiła: „Przedsiębiorca musi posiadać promesę umowy zapewniającej odbiór nieczystości ciekłych w zlewniach położonych na terenie sąsiednich gmin pod warunkiem wyrażenia pisemnej zgody przez prowadzącego zlewnię na przyjęcie nieczystości ciekłych z terenu gminy Platerówka.”.

Uchwała nakłada zatem na przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązek przedłożenia stosownych dokumentów (promesa umowy, pisemna zgoda) poświadczających możliwość przekazywania nieczystości ciekłych do stacji zlewnej.

Przywołana wyżej regulacja uchwały nr XXVI/130/13 nie może zostać uznana za prawidłową realizację przyznanego Radzie Gminy upoważnienia. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wprowadzenia przez Radę Gminy własnych regulacji, dotyczących wymagań, jakie ma spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Podjęta na tej podstawie uchwała jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do

nieokreślonej liczby adresatów. Należy uznać, że kwestia dysponowania wskazanymi w kwestionowanym zapisie uchwały nr XXVI/130/13 dokumentami nie może być uznana za wymaganie, o jakim mowa w art. 7 ust. 3a powołanej wyżej ustawy z tego względu, że przepis ten wyraźnie odwołuje się do opisu wyposażenia technicznego, niezbędnego do realizacji zadań ograniczając tym samym swobodę w kształtowaniu treści uchwały podjętej na jego podstawie. Podobnie cytowane wyżej rozporządzenie w § 1 odnosi się do wymagań jako opisu wyposażenia technicznego, uwzględniającego wymagania dotyczące pojazdów oraz bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych, związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Ponadto trzeba zauważyć, że kwestionowany zapis uchwały reguluje 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 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.

Zdaniem Organu Nadzoru wykonanie kwestionowanego przepisu § 3 uchwały nr XXVI/130/13 polegać będzie na zweryfikowaniu spełnienia wprowadzonych wymogów w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez zobowiązanie do przedłożenia wskazanych w tym przepisie dokumentów w toku postępowania zmierzającego do wydania stosownego zezwolenia. Tym samym Rada Gminy dokonała opisu procedury, przy zastosowaniu której wydana zostanie w tym przedmiocie decyzja.

Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3a 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. Potwierdza to brzmienie art. 8 ust. 1, ust. 1a i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określające treść wniosku składanego przez przedsiębiorcę i wymagane do niego ustawowo załączniki. W art. 8a ustawy stwierdza się natomiast, 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. Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Platerówka. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot, a kompetencja uchwałodawcza Rady Gminy ogranicza się do wprowadzenia wymagań odnośnie samego przedsiębiorcy jak i będących w jego dyspozycji obiektów, wyposażenia i innych środków, służących wykonywaniu określonej działalności.

Regulacje te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.-Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267-t.j.): "§ 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."

Stwierdzenie nieważności jedynie § 3 uchwały nr XXVI/130/13 powoduje, że akt ten nie zawiera postanowień odnośnie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Oznacza to, że dyspozycja art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 3 cytowanego rozporządzenia nie jest w pełni zrealizowana. Należy bowiem zauważyć, że wskazane upoważnienie ustawowe należy realizować w kontekście postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które zawiera obowiązek ustalenia wymogów dotyczących miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Nie znajdzie tu zastosowania § 119 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), pozwalający na wydanie więcej niż jednego aktu prawa miejscowego w sytuacji, gdy jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie

wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne. Z przepisów stanowiących podstawę prawną do wydania uchwały wynika jednoznacznie, że określenie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinno być uregulowane w jednym akcie prawnym. Brak wszystkich elementów określających wymagania dla przedsiębiorców ubiegających o uzyskanie stosownego zezwolenia stwarza po stronie tychże przedsiębiorców stan niepewności w zakresie ich spełnienia. Sytuacja, w której w stosunku do pewnych kwestii, istotnych z punktu widzenia ustawy, nie określono w ogóle wymogów może doprowadzić do tego, że właściwy organ w zupełnie dowolny dla siebie sposób, z pominięciem jakichkolwiek wytycznych, będzie mógł wydawać zezwolenia albo odmawiać ich udzielenia. Dlatego też brak kompleksowej regulacji w omawianym przypadku musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Ponadto częściowe stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu prowadzić będzie do zmiany woli Rady Gminy w Platerówce w zakresie nadania uchwały takiego a nie innego kształtu.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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:
A. M. Skorupa