



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Poz. 2684



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 17 kwietnia 2013 r.

NK-N.4131.167.9.2013.JT

### **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 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 28 marca 2013 r. nr 0007.XXXI.231.2013 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Żmigród.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 28 marca 2013 r. Rada Miejska w Żmigrodzie podjęła uchwałę nr 0007.XXXI.231.2013 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Żmigród.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 kwietnia 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 391 z późn.zm.) oraz § 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. z 2012 r. poz. 299).

Podjmując 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 wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa 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.

W § 1 rozporządzenia wskazano, że ustalając wymagania 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: 1) opis wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług,

b) bazy transportowej, 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami, 3) miejsca przekazywania nieczystości ciekłych.

Mocą § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada nałożyła na przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązek ich przekazywania wyłącznie do stacji zlewnej przy oczyszczalni ścieków w Żmigrodzie lub innej stacji zlewnej położonej w najbliższej odległości od obsługiwanego regionu. Należy zauważyć, że mocą kwestionowanego przepisu Rada Miejska częściowo zindywidualizowała podmiot, do którego należy przekazywać nieczystości ciekłe. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określa 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 ustawy. Kluczowym dla wskazania istoty naruszenia owego przepisu jest ta jego część, która stanowi, że uchwała podejmowana na jego podstawie stanowi akt prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Oznacza to, że rada gminy stanowiąc o wymogach stanowiących podstawę do uzyskania stosownych zezwoleń nie powinna się posługiwać pojęciami i terminami wskazującymi konkretnie zindywidualizowane podmioty, których udział jest niezbędny w procesie uzyskiwania takiego zezwolenia. Regulacja taka godząc w cechę generalności aktu prawa miejscowego może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa poprzez uzależnienie uzyskania zezwolenia na świadczenie usług będących przedmiotem uchwały od woli ściśle określonego podmiotu lub pewnej kategorii podmiotów. Kwestionowany przepis uchwały stanowi bowiem o konkretnej stacji zlewnej, do której należy przekazywać nieczystości ciekłe. Zawiera również w sobie alternatywę, wedle której możliwe jest ich przekazywanie do innej stacji zlewnej ale tylko tej, która znajduje się w najbliższej odległości od obsługiwanego rejonu. Rozwiązanie przyjęte przez Radę ogranicza możliwości podmiotów ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych co do wyboru preferowanej przez nich stacji zlewnej. Prowadzi to do ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Idąc dalej można również stwierdzić, że regulacja wprowadzona przez Radę może utrudniać świadczenie usług w zakresie przyjmowania nieczystości ciekłych podmiotom prowadzącym stacje zlewne, które nie będą odpowiadać modelowi przyjętemu w uchwale.

Powyższe wywody znajdują potwierdzenie w postanowieniach rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jak już była o tym mowa, rzeczony rozporządzenie przewiduje, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych dotyczące 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.

Z uwagi na fakt, że częściowe stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu prowadzić będzie do zmiany woli Rady Miejskiej w Żmigrodzie w zakresie nadania mu takiego a nie innego kształtu, zasadnym jest jego uchylenie w całości. To z kolei przesądza o tym, że uchwała nie zawiera postanowień odnośnie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Oznacza to, że dyspozycja art. 7 ust. 3a ustawy 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 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 nieważnością uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne naruszenia prawa.

Mocą § 1 ust. 1 pkt 1 lit b Rada Miejska postanowiła, iż pojazdy powinny być zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz posiadać aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia do ruchu, potwierdzone w dowodzie rejestracyjnym.

Po pierwsze należy zauważyć, że kwestie badań technicznych i dowodów rejestracyjnych pojazdów są uregulowane w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) Zgodnie z art. 82 tej ustawy organ dokonujący rejestracji pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego termin badania technicznego pojazdu. Jeżeli pojazd jest zarejestrowany, kolejny termin badania technicznego wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania i po uiszczeniu przez właściciela pojazdu opłaty ewidencyjnej.

Z kolei zgodnie z § 6 ust. 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2012 poz. 996) w przypadku braku miejsca na kolejne wpisy terminów następnego badania technicznego pojazdu w dowodzie rejestracyjnym lub odpowiadającym mu dokumencie uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu.

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska regulując te kwestie w uchwale po pierwsze przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określając elementy natury proceduralnej, podczas gdy ustawodawca oczekiwał określenia typowo materialno – technicznych wymagań. Po drugie, jak z powyższego wynika, zmodyfikowała ustawową konstrukcję potwierdzania odbycia badań technicznych, bowiem ustawodawca przewidział również inną formę, oprócz wpisu adnotacji do dowodu rejestracyjnego (uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu).

Rada Miejska w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. e postanowiła, iż baza transportowa, którą powinien dysponować przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Żmigród powinna posiadać odpowiednie zaplecze sanitarno-socjalne dla pracowników. Jak już wspomniano, ustawodawca wymaga określenia zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami. Powyższy zapis uchwały wykracza poza zakreślone granice wprowadzając wymóg posiadania socjalnego zaplecza dla pracowników. Takie wymagania są kompleksowo określone w przepisach prawa pracy i nie powinny być powtarzane, ani modyfikowane przez inne akty, zwłaszcza akty prawa miejscowego. Poza tym należy zauważyć, że opis wymagań o charakterze socjalnym nie jest opisem wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy. Z uwagi na powyższe należy uznać, iż także w tym przypadku Rada Miejska przekroczyła kompetencję nadaną jej przez ustawodawcę.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, 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.

Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. 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 (...)”.

Ponadto organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na wątpliwość co do zapisu § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami przedsiębiorca zobowiązany jest do opróżniania zbiorników bezodpływowych na warunkach określonych zawartych z właścicielem nieruchomości. Zapis ten może dwojako odczytać. Jeżeli by rozpatrywać go jako subdelegację kompetencji w zakresie zawierania umów, to należy stwierdzić jego nieważność z tego powodu – Rada nie została upoważniona to stanowienia takich konstrukcji. Jeżeli by natomiast patrzeć na ten zapis przez pryzmat prawidłowo zawartej umowy, odwołując się do jej treści – należy uznać taki zapis za bezprzedmiotowy, gdyż oczywistym jest, że zawierając umowę w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, przedsiębiorca właśnie się do tego zobowiązuje.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*A. M. Skorupa*