



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lutego 2014 r.

Poz. 665



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.18.2.2014.RB

Wrocław, dnia 3 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 XXXIII/293/2014 Rady Gminy Czernica z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 stycznia 2014 r. Rada Gminy Czernica podjęła m.in. uchwałę nr XXXIII/293/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 23 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXIII/293/2014 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 391-t.j.) w związku z § 1 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) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

Uchwałą nr XXXIII/293/2014 Rada Gminy Czernica określiła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 1 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.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystwała, 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. 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. 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."

Spełnienie wymagań ustalonych przez Radę Gminy stanowi warunek otrzymania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności, wydanego na podstawie art. 7 ust. 6 w związku z ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a tej 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 przedmiotowej ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających.

W § 4 uchwały nr XXXIII/293/2014 Rada ustanowiła obowiązek przekazywania nieczystości ciekłych do konkretnej stacji zlewnej stanowiąc: Wymagania w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych 1) Nieczystości ciekłe powinny być przekazywane do Oczyszczalni Ścieków w Kamieńcu Wrocławskim, ul. Strachocińska 4, 55-002 Kamieniec Wrocławski."

Zdaniem Organu Nadzoru norma kompetencyjna z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady do stanowienia odnośnie obowiązków przedsiębiorców związanych z prowadzeniem przez nich działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 9 ust. 1aa wymienionej ustawy, elementem zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest określenie stacji zlewnych. Powyższe potwierdza, że Rada nie była władna stanowić w tym zakresie na etapie określenia przez nią wymagań, jakie będzie musiał spełnić przedsiębiorca, który dopiero będzie się ubiegał o wydanie określonego zezwolenia. Ponadto zindywidualizowanie stacji zlewnej narusza zasadę generalności aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała. Jednocześnie kwestionowana regulacja w sposób istotny narusza przepis art. 22 Konstytucji RP ("Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.") i oraz art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672-t.j.), zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Wolność działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej, jak też wolność decydowania o sposobie wykonywania wybranej sfery tej działalności. Zatem przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych może wybrać dowolną stację zlewną gotową do odbioru nieczystości ciekłych. Jednocześnie należy zauważyć, iż ustawodawca nie przewiduje możliwości uściślenia przez radę formy realizacji obowiązków nałożonych na przedsiębiorców w art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż udokumentowanie gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną następuje w postaci

umowy zawartej z prowadzącym stację zlewną, a co najmniej przyrzeczenia zawarcia takiej umowy (Radecki W., Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz., LEX 2012, wyd. IV).

Stwierdzenie nieważności jedynie § 4 uchwały nr XXXIII/293/2014 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 prowadzi do zmiany woli Rady Gminy Czernica w zakresie nadania uchwały takiego a nie innego kształtu.

Ponadto w § 2 ust. 1 pkt 7 analizowanej uchwały Rada Gminy postanowiła: "W przypadku, gdy baza transportowa nie posiada miejsc, o których mowa w ust. 6, przedsiębiorca zobowiązany jest udokumentować możliwość wykonywania napraw i zabiegów w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych poprzez okazanie stosownego dokumentu lub umowy z innym podmiotem świadczącym usługi w powyższym zakresie;"

Przywołana wyżej regulacja uchwały nr XXXIII/293/2014 nie może zostać uznana za prawidłową realizację przyznanej Radzie Gminy kompetencji. 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 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 nr XXXIII/293/2014 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.

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 Czernica. 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."

Organ Nadzoru zwraca również uwagę na treść § 3 ust. 1 pkt 1 lit. "b" uchwały nr XXXIII/293/2014: "Przedsiębiorca powinien uwzględniać konieczność wprowadzania do stacji zlewnej odebranych nieczystości ciekłych, na koniec pracy każdego dnia."

Również powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W kwestionowanym przepisie Rada określiła bowiem obowiązek przedsiębiorcy, jaki powinien spełnić dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy. Spełnienie przesłanek dających danemu podmiotowi podstawę do uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w określonej dziedzinie nie jest tożsame z wywiązywaniem się przez niego z obowiązków wynikających już z samego faktu prowadzenia takiej działalności. Nie jest możliwe wykazanie przez podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia spełnienia wymagań określonych w kwestionowanym przepisie skoro nie istnieje podstawa obowiązku (nie jest prowadzona działalność). Rada może określać tylko takie wymagania, które mieszczą się w ramach posiadanej kompetencji i tylko takie, których spełnienie przez przedsiębiorcę można poddać weryfikacji w procesie udzielania zezwolenia. Nie można bowiem przed wydaniem decyzji skontrolować następczego spełnienia wymogu. Zakres przedmiotowy uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wskazuje art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem należy określić w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności zgodnie z art. 9 tej ustawy (m.in. wymagania w zakresie jakości usług objętych 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).

Raz jeszcze należy podkreślić, że wymagania określone przez radę w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinny dotyczyć: opisu wyposażenia technicznego, uwzględniającego wymagania odnośnie do pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług oraz bazy transportowej; zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Brak jest natomiast podstaw do umieszczenia w badanej uchwale postanowień dotyczących sposobu wykonywania działalności objętej ze-

zwoleniem i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Natomiast art. 94 ustawy zasadniczej stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. (...)”. Realizując kompetencję prawotwórczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą. 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. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał" (sygn. akt I SA/Wr 1798/99).

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