



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Poz. 1989



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.138.3.2014.JW1

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 4, § 2, § 4, § 6 we fragmencie „przez okazanie stosownego dokumentu bądź umowy” oraz § 8 we fragmencie „położonych najbliższej obsługiwanego obszaru, z którymi przedsiębiorca posiada umowy na wprowadzanie tych nieczystości” uchwały nr LVI/277/2014 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 12 marca 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 na terenie gminy Świeradów-Zdrój.

Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, oraz 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) – dalej także jako: rozporządzenie, podjęła na sesji w dniu 26 lutego 2014 r. uchwałę 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 na terenie gminy Świeradów-Zdrój – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– § 1 pkt 4, § 2, § 4 oraz § 6 we fragmencie „przez okazanie stosownego dokumentu bądź umowy” uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 1 pkt 1 i 2 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 oraz art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz.

267) i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 8 uchwały we fragmencie „położonych najbliższej obsługiwanego obszaru, z którymi przedsiębiorca posiada umowy na wprowadzanie tych nieczystości” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 1 pkt 3 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, art. 9 ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) oraz art. 22 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podjęty na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy akt prawa miejscowego musi określać wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Należy wskazać także, że zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy: „Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców oraz dążąc do ujednolicenia kryteriów wydawania zezwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 2 [na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych], 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3a musi zatem spełniać także wymagania określone w rozporządzeniu. Zgodnie z § 1 rozporządzenia: „Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu 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”.

Do przedmiotowej uchwały, jak do każdego aktu prawa miejscowego, zastosowanie znajdzie także zasada uregulowana art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą stanowienie prawa miejscowego odbywa się „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

I. Konfrontując powyższe przepisy z § 8 podjętego przez Radę Miasta Świeradów-Zdrój aktu prawa miejscowego, w którym postanowiono, że „nieczystości ciekłe powinny być przekazywane do stacji zlewnych położonych najbliższej obsługiwanego obszaru, z którymi przedsiębiorca posiada umowy na wprowadzanie tych nieczystości” stwierdzić trzeba, że w sposób istotny naruszono prawo.

Przepis, mocą którego dochodzi do ograniczenia kręgu stacji zlewnych, do których należy przekazywać nieczystości ciekłe nie może być uznany za niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości. Tym samym naruszony został § 1 *in fine* rozporządzenia.

Kwestionowana regulacja w sposób istotny narusza także przepis art. 22 Konstytucji RP stanowiący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny oraz art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, 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. Przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych może zatem wybrać dowolną stację zlewną gotową do odbioru nieczystości ciekłych.

Zdaniem Organu Nadzoru norma kompetencyjna z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do stanowienia regulacji dotyczących obowiązków przedsiębiorców związanych z przekazywaniem nieczystości do konkretnych stacji zlewnych. Ponadto, postanowienia określające stacje zlewnie, zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy, są elementem zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Potwierdza to brak kompetencji organu stanowiącego gminy do regulowania wskazanej kwestii. Regulacja taka nie może być wprowadzana w sposób i w formie, w jakich to zrobiono podejmując przedmiotową uchwałę. W konsekwencji konieczne było stwierdzenie nieważności omawianego przepisu we fragmencie, który był dyskryminujący, ograniczał konkurencję oraz utrudniał dostęp do rynku przedsiębiorców.

II. Stwierdzić należy także, że poza zakresem upoważnienia ustawowego wydane zostały następujące regulacje uchwały:

– § 1 pkt 4 uchwały, w którym postanowiono: „Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinien posiadać umowę z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia, dezynfekcji lub serwisowania pojazdów, w przypadku braku możliwości przeprowadzenia tych czynności na terenie bazy transportowej”;

– § 2 stanowiący, że: „Wymagania określone w § 1 pkt 1) i 2) powinny być potwierdzone dokumentami do dysponowania pojazdami oraz tytułem prawnym nieruchomości, na której znajdują się zaplecze biurowe i baza transportowa”. W powoływanych przepisach § 1 mowa jest o dysponowaniu specjalistycznymi pojazdami przeznaczonymi do świadczenia usług oraz zapewnieniu obsługi biurowej i dysponowaniu bazą transportową,

– § 4 uchwały regulujący wymóg wobec przedsiębiorcy, który: „W zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych [...] musi udokumentować możliwość korzystania z myjni przeznaczonej do mycia i dezynfekcji pojazdów, celem spełnienia § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 193, poz. 1617) - o ile czynności te nie są wykonywane na terenie bazy transportowej”;

– § 6 uchwały, zgodnie z którym: „Przez dysponowanie nieruchomością, o której mowa w § 3 pkt 2 lit. a, należy rozumieć wykazanie tytułu prawnego do nieruchomości, wynikającego z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przez okazanie stosownego dokumentu bądź umowy”.

Powołane regulacje uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację przyznanej Radzie Miasta Świeradów-Zdrój kompetencji prawodawczej. Artykuł 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy 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 wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Należy uznać, że kwestia dysponowania wskazanymi w kwestionowanych przepisach uchwały dokumentami nie może być uznana za wymaganie, o jakim mowa w art. 7 ust. 3a powołanej wyżej ustawy. 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 rozporządzenie w § 1 sprowadza stanowioną w tym zakresie regulację prawa miejscowego do 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 kwestionowane przepisy regulują 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 Miasta Świeradów-Zdrój wynika z przepisu materialnego, z którego należy wywieść kompetencję do określenia wymagań, jakie przedsiębiorca ma spełniać ubiegając się o wydanie zezwolenia, a więc na etapie wszczęcia postępowania, a nie w jego toku.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają Rady do wiążącego ingerowania w procedurę administracyjną. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania formy dowodzenia spełnienia określonych wymagań. Nie może również precyzować wymagań w sferze prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu, zgodnie z hierarchią przyjętą w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwolenia udziela w drodze decyzji organ wykonawczy gminy właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

W art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono, jakie elementy powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia wraz z wymaganymi załącznikami. Organ wykonawczy gminy został natomiast – mocą art. 8a ust. 1 – upoważniony do: 1) wezwania przedsiębiorcy 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 i 2) dokonania kontrolnego sprawdzenia faktów podanych.

Regulację tę uzupełniają przepisy procedury administracyjnej, dotyczące postępowania dowodowego. Zgodnie z 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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. 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 Burmistrza Miasta Świeradów-Zdrój. To do jego kompetencji należy ustalenie, jakiego rodzaju dowody uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. W świetle art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dokumenty to tylko jeden z wielu środków dowodowych, a zatem kwestionowane postanowienia uchwały stanowią ograniczenie środków dowodowych. Potwierdza to brak umocowania organu stanowiącego gminy do podjęcia kwestionowanych regulacji.

Takie stanowisko ugruntowane jest także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyjął, że: „Ustalenie [...] bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jako sprzeczne z art. 75 k.p.a., nie powinno mieć miejsca” (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91, LEX nr 10275).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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:
T. Smolarz