



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N1.4131.782.2012.RB

RADA GMINY
SULIKÓW

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2012 r.

wpłynęło dnia 17.08.2012

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 3 załącznika do uchwały nr XXIII/168/12 Rady Gminy Sulików z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

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

§ 3 załącznika do uchwały nr XXIII/168/12 Rady Gminy Sulików z dnia 28 czerwca 2012 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 28 czerwca 2012 r. Rada Gminy Sulików podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/168/12 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 12 lipca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/168/12 Organ Nadzoru stwierdził, że § 3 załącznika do tej uchwały narusza 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) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Mocą uchwały nr XXIII/168/12 Rada Gminy Sulików określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia 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).

Podstawę prawną pozwalającą Radzie na unormowanie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych stanowi art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl tego przepisu 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, 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 prawa miejscowego określającego szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych) oraz ingerującego w zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody 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 uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta) w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 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.

W § 3 załącznika do uchwały nr XXIII/168/12 ustanowiono następujące wymagania wobec przedsiębiorcy: "W zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych przedsiębiorca winien: a) odkażać pojazdy w części spustowej po każdym napełnieniu i opróżnieniu zbiornika pojazdu; b) myć zewnętrznie pojazdy po zakończeniu każdego dnia pracy; c) myć zewnętrznie i wewnętrznie oraz odkażać pojazdy nie rzadziej niż raz na miesiąc; d) zapewnić warunki natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń powodowanych przez pojazdy asenizacyjne na trasie przejazdu oraz powstających w miejscu poboru nieczystości."

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. We wskazanych zapisach Rada określiła bowiem obowiązki przedsiębiorcy, jakie powinien spełnić dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w wymienionej ustawie. 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.

Na mocy przepisu art. 7 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach minister właściwy do spraw środowiska wydaje rozporządzenie, w którym reguluje szczegółowy sposób określania wymagań, o których mowa w ust. 3a. Zgodnie 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: „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 należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.”

Wymagania określone przez radę w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinny zatem 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 zezwoleniem 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).

Mając powyższe na uwadze postanawia się 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

