



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.84.41.2013.MS1

URZĄD

Wpł. nr

L. dz.

2013-11-13

6425

[Handwritten signature]

Wrocław, dnia 6 listopada 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w całości Uchwały nr XL/237/2013 Rady Gminy Miłkowice z 27 września 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) oraz §1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 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: **Rozporządzenie**) przyjęła 27 września 2013 r. Uchwałę Nr XL/237/2013. w sprawie wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (dalej: **Uchwała**).

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 października 2013 r.

W toku badania legalności Uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa – postanowienia §1 pkt 3 Rozporządzenia w zw. z regulacją art. 7 ust. 3a i art. 7 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważniają radę gminy do określenia uchwałą będącą aktem prawa miejscowego wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Uzupełnienie tego stanowi wydane na podstawie delegacji ustawowej Rozporządzenie, które określa szczegółowo sposób sprecyzowania wymagań jakie powinna określić rada gminy. W świetle przepisów aktu wykonawczego wydanego przez Ministra Środowiska w oparciu o art. 7 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, wymagania które powinna określić rada gminy po pierwsze dotyczą:

- opisu wyposażenia technicznego w odniesieniu do pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług oraz bazy transportowej;
- zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami,
- miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.

Po drugie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyżej wskazane oczekiwania oznacza w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorcom świadczącym przedmiotowe usługi. Dopelnieniem całości jest postulat aby akt rady gminy zapewniał należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Konfrontując powyższy wzorzec z aktem prawa miejscowego przyjętym przez Radę Gminy Miłkowice należy wskazać, że brzmienie §1 pkt 3 Uchwały, dotyczące miejsc przekazywania nieczystości ciekłych jest niezgodne z oczekiwaniami Ustawodawcy. W Uchwale określono jako miejsce przekazywania nieczystości ciekłych stację zlewną spełniającą wymagania przepisów odrębnych, zlokalizowaną możliwie najbliżej miejsca świadczenia usług opróżniania zbiorników bezodpływowych. Porównując powyższe sformułowanie z wymogami jakie stawia w tym zakresie Normodawca w postanowieniu §1 *in fine* Rozporządzenia, trudno

przyjąć, że jest to określenie niedyskryminujące, nieograniczające konkurencji, nieutrudniające dostępu do rynku przedsiębiorcom. Z uwagi na to należy stwierdzić, że Uchwała nie zawiera prawidłowo określonego, elementarnego komponentu wymaganego postanowieniem §1 pkt 3 Rozporządzenia – miejsca przekazywania nieczystości ciekłych.

Taki stan wskazuje na niepełną realizację delegacji ustawowej co jest okolicznością niedopuszczalną. Brak określenia obligatoryjnych elementów, wynikających z wydanego na podstawie ustawy Rozporządzenia, stanowi naruszenie przepisów tego aktu. Istotnym jest to, że upoważnienie ustawowe wynikające z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy realizować przez przyznanie postanowień Rozporządzenia, które zawiera obowiązek ustalenia wymogów dotyczących m.in. miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Nie znajdzie tu zastosowania regulacja § 119 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), pozwalająca 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 to nie tylko naruszenie zasad prawidłowej legislacji obowiązujących normodawcę lokalnego. Taki stan ma jednocześnie doniosłe konsekwencje praktyczne, gdyż naraża adresatów norm wydawanych w oparciu o art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na niepewność, doprowadza do stanu zaskakiwania podmiotów zainteresowanych działaniami administracji publicznej. Dodatkowo sankcjonuje przypadki, w których właściwy organ w zupełnie dowolny dla siebie sposób, z pominięciem jakichkolwiek przesłanek czy dyrektyw, będzie mógł wydawać zezwolenia albo odmawiać ich udzielenia. Dlatego też brak kompleksowej regulacji w omawianym przypadku musi skutkować obligatoryjnym stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości. Na marginesie warto zaznaczyć, że częściowe stwierdzenie nieważności kwestionowanej Uchwały prowadzić będzie do zmiany woli Rady Gminy Miłkowice do czego Organ Nadzoru nie jest uprawniony.

Niepełne zrealizowanie delegacji ustawowej skutkuje stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości. W ramach prowadzonego postępowania nadzorczego pożądanym jest kompleksowe ustosunkowanie się do aktu podjętego przez organ stanowiący gminy.

Postanowieniem wadliwym, w sposób istotny naruszającym przepisy prawa, jest również §2 Uchwały. Narusza on istotnie art. 7 ust. 6 i art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej: KPA).

W regulacji § 2 Uchwały wskazano, że spełnienie wymagań wyszczególnionych w §1, powinno zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami, którymi są w szczególności:

- dokumenty potwierdzające tytuł prawny do nieruchomości, na której umiejscowiona jest baza transportowa;
- dokumenty potwierdzające możliwość korzystania z pojazdów uwzględnionych we wniosku – z przykładowym wyliczeniem;
- dokumenty potwierdzające aktualne badanie techniczne pojazdów;
- oświadczenie lub dokument, potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę własnej myjni lub możliwość korzystania z usług innego podmiotu w zakresie mycia i dezynfekcji posiadanych pojazdów i sprzętu.

W przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych prowadzone jest postępowanie administracyjne, które zmierza do wydania decyzji administracyjnej – zezwolenia.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają Rady Gminy Miłkowice do wiążącego ingerowania w procedurę administracyjną. Rada 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 Ustawie Zasadniczej. 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. Zważywszy na to, że Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż zezwolenie będzie wydawane w formie decyzji (art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Zezwolenia, (...) udziela, w drodze decyzji, (...)” konsekwentnie należy odnieść treść analizowanej Uchwały do norm Kodeksu postępowania administracyjnego. W art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Normodawca określił, jakie elementy powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia wraz z wymaganymi załącznikami. Mocą art. 8a ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach organ wykonawczy gminy został 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;
- 2) dokonania kontrolnego sprawdzenia faktów podanych.

Regulację tę uzupełniają przepisy procedury administracyjnej, dotyczące postępowania dowodowego. Zgodnie z 75 § 1 KPA 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 Wójta Gminy Miłkowice. To do jego kompetencji należy ustalenie, w szczególności jakiego rodzaju dowody uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. W świetle przywoływanego art. 75§1 KPA, dokumenty to tylko jeden z wielu środków dowodowych. Rada Gminy Miłkowice w §2 Uchwały zobowiązała do potwierdzania określonych faktów jedynie poprzez dokumenty ograniczając tym samym dopuszczalne środki dowodowe. Przywołana regulacja potwierdza stanowisko, iż Rada Gminy Miłkowice nie była umocowana do określania po pierwsze jakimi środkami dowodowymi pewne okoliczności sprawy mają być wyjaśnione oraz po drugie do zawężania ustawowo określonego katalogu tego instrumentarium.


Walor aktualności zachowuje zapatrywanie wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 1992 r. (III SA 1838/91, ONSA 1992/2/45) o następującej treści: „Ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.”.

Z uwagi na powyższe niniejsze Rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski


Aleksander Marek Skorupa

