



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 grudnia 2012 r.

Poz. 4942



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N10.4131.344.2012.MS6

Wrocław, dnia 12 grudnia 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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**

§ 1 ust. 1 pkt 2 b) we fragmencie „lub posiadanie umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia lub dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, zgodnie z zasadami ochrony środowiska” uchwały nr XXXVI/233/12 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 20 listopada 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 20 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XXXVI/233/12 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 28 listopada 2012 r., przesłana pismem z dnia 22 listopada 2012 r. o nr WO.BR.030.1.28.12.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 pkt 2 b) uchwały we fragmencie „lub posiadanie umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia lub dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, zgodnie z zasadami ochrony środowiska” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zmianami) – zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej także „Konstytucją RP”.

Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy 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. Stosownie do powyższego przepisu Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr XXXVI/233/12.

W § 1 ust. 1 pkt 2 b) uchwały nr XXXVI/233/12 Rada Miejska określiła, że „Przedsiębiorca (...) zobowiązany jest do posiadania: 2) (...) b) miejsc do mycia i dezynfekcji pojazdów po zakończeniu pracy i utrzymywania ich w należytym stanie sanitarno-higienicznym lub posiadanie umowy z przedsiębiorcą świad-

czącym usługi w zakresie mycia lub dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, zgodnie z zasadami ochrony środowiska”.

W ocenie organu nadzoru regulacja wskazana w sentencji rozstrzygnięcia wykracza poza zakres przekazanego Radzie upoważnienia ustawowego w art. 7 ust. 3 a ustawy.

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, w tym z obowiązkami związanymi z zawieraniem umów. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 9 ust. 1a 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. 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).

Organ nadzoru zauważa, że wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, należy odróżnić od wymagań formalnych wniosku określonych w art. 8 ustawy. W szczególności trzeba mieć bowiem na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego. W myśl art. 8a ustawy 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. Regulacje te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zatem zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) 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. Rada tym samym nie posiada kompetencji do określania na podstawie jakich dowodów powinny być potwierdzone wymagania określone w przedmiotowej uchwale. Jednocześnie bezsprzecznym jest w kontekście uregulowań ustawowych, 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, a więc w tym przypadku Wójta Gminy Kotła. To do organu wykonawczego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego rodzaju działalności przez określony podmiot.

Trzeba mieć bowiem na uwadze nie tylko zapisy samej ustawy, ale także treść aktu wykonawczego do niej, a więc Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 roku 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). Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględnić 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. 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.

W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”.

Rada regulując treść § 1 ust. 1 pkt 2 b) uchwały nr XXXVI/233/12 we fragmencie „lub posiadanie umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia lub dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, zgodnie z zasadami ochrony środowiska” wykroczyła poza ramy upoważnienia przyznanego jej przez ustawodawcę, a tym samym naruszyła art. 7 ust. 3a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

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*