



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2012 r.

Poz. 5146



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N7.4131.1136.2012.AM5

Wrocław, dnia 18 grudnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Cieszków z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 grudnia 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) Rada Gminy Cieszków podjęła uchwałę nr XXIII/131/2012 w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem 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), zwanej dalej ustawą i § 1 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) 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.).

Podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 7 ust. 3a ustawy, zgodnie z którym: „3a. 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 podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową. Zgodnie z jej treścią Rada określa wymagania, które powinny być spełnione przez każdego przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Przy ich określeniu Rada ma obowiązek ścisłego trzymania się granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy

ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

I

W § 2 rozdział II lit. b) uchwały Rada Gminy Cieszków określiła, że w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami przedsiębiorca winien posiadać stanowisko do mycia i dezynfekcji pojazdów lub przedstawić umowę o możliwości korzystania z myjni w wyżej wymienionym zakresie, eksploatowanej przez oddzielny podmiot gospodarczy.

W ocenie organu nadzoru regulacja dotycząca określenia wymogu posiadania umowy o możliwości korzystania z myjni eksploatowanej przez oddzielny podmiot gospodarczy celem realizacji przez przedsiębiorcę wymogu dotyczącego posiadania stanowiska do mycia i dezynfekcji pojazdów, wykracza poza zakres przekazanego Radzie upoważnienia ustawowego z art. 7 ust. 3 a ustawy. Interpretując zapisy uchwały odnoszące się do wymogów jakie powinna spełniać baza transportowa można dojść do wniosku, że ustalenie warunku w postaci możliwości mycia i dezynfekcji pojazdów służących do opróżniania i transportu nieczystości ciekłych ma na celu utrzymanie określonego standardu sanitarnego tych pojazdów. Zatem zgodnie w wymogami ustalonymi przez Radę przedsiębiorca powinien dysponować bazą transportową umożliwiającą mycie i dezynfekcję pojazdów służących do opróżniania i transportu nieczystości ciekłych bądź też korzystać w tym celu z usług innego przedsiębiorcy. Regulację taką należy uznać za słuszną w kontekście normy kompetencyjnej, natomiast Rada w treści kwestionowanego przepisu uregulowała również formę prawną współpracy przedsiębiorcy z innym przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów. Rozpatrując wskazaną regulację w kontekście celu dla jakiego została wprowadzona, Rada na podstawie tego przepisu uchwały wprowadziła obowiązek posiadania umowy na świadczenie powyższych usług, gdy przedsiębiorca nie ma możliwości przeprowadzenia tych czynności na terenie swojej bazy transportowej. Tym samym w sposób arbitralny określiła sposób w jaki przedsiębiorca powinien spełnić wymóg dotyczący mycia i dezynfekcji pojazdów w przypadku braku możliwości przeprowadzenia tych czynności na terenie bazy oraz jednocześnie wprowadziła wymóg udokumentowania spełnienia tego warunku poprzez zawarcie umowy.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, po pierwsze wymóg posiadania umowy na usługi w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów we wskazanym przypadku nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 3a ustawy. 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. Zgodnie z § 1 tego Rozporządzenia wymagania dotyczące bazy transportowej powinny ograniczać się jedynie do opisu wyposażenia technicznego. Po drugie nie można wykluczyć sytuacji stałego korzystania z usług przedsiębiorcy w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów bez zawierania umowy pomiędzy przedsiębiorcami. Po trzecie postanowienie uchwały dotyczące wymogu posiadania umowy w powyższym przypadku stanowi wymóg formalny ubiegania się o wydanie zezwolenia na wykonywanie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy. Zatem dokonano w ten sposób opisu procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie 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.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, § 2 rozdział II lit. b) uchwały w kwestionowanym fragmencie narusza w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy.

II

W § 2 rozdział II lit. c) i d) Rada postanowiła, że: „przedsiębiorca zobowiązany jest prowadzić działalność opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych tak, aby nie powodować zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców oraz zanieczyszczania tras wywozu (lit. c); przedsiębiorca zobowiązany jest do prowadzenia działalności w sposób nie powodujący nadmiernego hałasu, a także nie powodujący uszkodzeń infrastruktury technicznej (lit. d).”.

Zdaniem Organu Nadzoru wymagania te nie stanowią opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ponadto uregulowane w § 2 rozdział II lit. c) i d) przedmiotowej uchwały obowiązki przedsiębiorcy można spełnić dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wyko-

nywanie działalności, o której mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zaznaczyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Zdaniem zatem Organu Nadzoru art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje Radzie kompetencji do określania na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia na prowadzenie przedmiotowej działalności elementów wskazanych w § 2 rozdział II lit. c) i d) przedmiotowej uchwały, czyli warunków wykonywania zezwolenia. Określenie obowiązków związanych z prowadzeniem działalności o której mowa, powinno się znaleźć w samej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. W świetle brzmienia art. 9 pkt 4, 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach taki wniosek jest jak najbardziej zasadny: "zezwolenie powinno określać 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy; 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem; 3) termin podjęcia działalności; 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem; 6) 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."

Rada Gminy Cieszków została upoważniona do określenia tylko takich wymagań, które mieszczą się w ramach przyznanej kompetencji i tylko takich, których spełnienie przez przedsiębiorcę można poddać weryfikacji w procesie udzielania zezwolenia. Określenie obowiązków związanych z prowadzeniem działalności powinno się zatem znaleźć w samej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia.

III

W § 2 rozdział III uchwały Rada ustanowiła obowiązek przekazywania nieczystości ciekłych do konkretnych stacji zlewnych stanowiąc: „Nieczystości ciekłe pochodzące z terenu Gminy Cieszków należy kierować do stacji zlewnej na Oczyszczalni Ścieków z Zdunach przy ul. Przemysłowej, lub do stacji zlewnej na Oczyszczalni Ścieków w Miliczu przy ul. Sułowskiej 1.”

Należy zauważyć, że mocą § 2 rozdział III przedmiotowej uchwały Rada Gminy zindywidualizowała podmiot, do którego należy przekazywać odebrane nieczystości ciekłe. Zgodnie z przytaczanym powyżej art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określa 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 ustawy. Kluczowym dla wskazania istoty naruszenia owego przepisu jest ta jego część, która stanowi, że uchwała podejmowana na jego podstawie stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Oznacza to, że rada gminy stanowiąc o wymogach stanowiących podstawę do uzyskania stosownych zezwoleń nie powinna się posługiwać pojęciami i terminami wskazującymi konkretnie zindywidualizowane podmioty, których udział jest niezbędny w procesie uzyskiwania takiego zezwolenia. Regulacja taka godząc w cechę generalności aktu prawa miejscowego może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa poprzez uzależnienie uzyskania zezwolenia na świadczenie usług będących przedmiotem uchwały od woli ściśle określonego podmiotu. Kwestionowany przepis uchwały stanowi bowiem o konkretnych stacjach zlewnych, do której należy przekazywać nieczystości ciekłe. W takim układzie nie ma najmniejszego znaczenia ilość funkcjonujących na terenie Gminy Cieszków stacji zlewnych. Nie można również wykluczyć, że określony podmiot będzie wywoził nieczystości ciekłe do zlewni położonej poza terenem Gminy Cieszków. Należy dodać, że regulacja wprowadzona przez Radę Gminy Cieszków ogranicza możliwości podmiotów ubiegających się o uzyskanie zezwolenia w zakresie wyboru stacji zlewnej.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła upoważnienie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten w wyraźny sposób wskazuje na co należy zwrócić uwagę przy ustalaniu wymogów, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Wedle ustawy wymagania te powinny sprowadzać się do opisu stanu technicznego niezbędnego do właściwej realizacji zadań. W tym kontekście wprowadzonego przez Radę wymogu przekazywania nieczystości ciekłych konkretnym stacjom zlewnym (§ 3 rozdział III) nie można w żaden sposób traktować jako przewidzianego przez ustawę

wymogu w zakresie opisu stanu technicznego. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 7 ust. 7 ustawy upoważnił ministra do szczegółowego sposobu określania wymagań o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Środowiska. Przedmiotowe rozporządzenie przewiduje, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych dotyczące 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.

Stwierdzenie nieważności § 2 rozdział II lit. b) w kwestionowanym fragmencie, § 2 rozdział II lit. b), c) i d) oraz § 2 rozdział III skutkują tym, że uchwała nie zawiera postanowień odnośnie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Oznacza to, że dyspozycja art. 7 ust. 3a ustawy 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 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 nieważnością uchwały w całości.

Ponadto Organ nadzoru zwraca uwagę na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z której wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. O regułach poprawnej legislacji stanowi § 124 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którym podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Stosowanie właściwej systematyki i jednostek redakcyjnych w aktach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia przejrzystości, jasności zawartych w nich regulacji a także wykładni i interpretacji zawartych w nich przepisów.

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