



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 829

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 607/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 października 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Janowice Wielkie
z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXI/151/2012
w przedmiocie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Janowice Wielkie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXI/151/2012 w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/153/2009 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 28 września 2009 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości na terenie Gminy Janowice Wielkie – Rada Gminy Janowice Wielkie w oparciu o przepisy art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.) wprowadziła nowe brzmienie § 1 ust. 1 lit. A uchwały z dnia 28 września 2009 r. nr XXXV/153/2009: „Przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na odbiór, transport i unieszkodliwianie odpadów komunalnych musi po uzyskaniu zezwolenia zapewnić:

A) organizację systemu zbiórki odpadów komunalnych zmieszanych i selektywnych poprzez:

- prowadzenie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- wyposażenie właścicieli nieruchomości w worki i pojemniki na odpady stosownie do uchwał odrębnych,
- prowadzenie selektywnego punktu odbioru odpadów,
- kampanie informacyjno-edukacyjną adresowaną do mieszkańców gminy,
- prowadzenie ewidencji odpadów odebranych zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski w oparciu o przepis art. 93 ust. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXI/151/2012 z powodu istotnego naruszenia 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 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 299 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, co następuje:

W myśl art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Powyższy przepis uprawnia Radę do określenia wymagań, 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 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 w oparciu o podstawę prawną 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.

Artykuł 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przyznając kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi tym samym podstawę do wydania aktu administracyjnego określającego w sposób władczy 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 w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), wydanego po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. 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.

Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie 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. W § 1 rozporządzenia wskazano, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport 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.

Ponadto, realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy powinna następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających. Zatem tylko organy prowadzące postępowanie o wydanie zezwolenia posiadają uprawnienia w zakresie oceny spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę. Wprowadzone w kwestionowanych przepisach uchwały obowiązki przedsiębiorca może spełnić natomiast dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w ustawie.

Należy zauważyć, że spełnianie przesłanek dających danemu podmiotowi podstawę do uzyskania zezwolenia do prowadzenia działalności w określonej dziedzinie nie jest tożsame z wywiązywaniem się przez niego z obowiązków wynikających już z samego faktu prowadzenia takiej działalności. W świetle tak postawionej tezy nie jest możliwe wykazanie przez podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia spełnienia „wymogów” określonych w kwestionowanych przepisach 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. Ocena, czy przedsiębiorca realizuje czynności w ramach odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które wymieniono w przepisie nadającym nowe brzmienie § 1 ust. I lit. A uchwały nr XXXV/153/2009, będzie możliwa dopiero po rozpoczęciu działalności przez przedsiębiorcę. Następczego spełnienia wymogu nie można poddać weryfikacji. Należy zaznaczyć, że czym innym jest ubieganie się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie danej działalności gospodarczej, od samego wykonywania tej działalności. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Zdaniem Organu Nadzoru określenie obowiązków związanych z prowadzeniem omawianej działalności, powinno się znaleźć w samej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „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”.

Podsumowując, w niniejszej uchwale należało ująć wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy. Brak jest podstaw do umieszczenia w niniejszej uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach.

Warto zauważyć, że analogiczne zapisy § 1 pkt I lit. A zmienianej uchwały były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 października 2009 r. (znak NK.II.0911-8/484/09),

mocą którego stwierdzono nieważność przepisów regulujących sposób wykonywania działalności po uzyskaniu zezwolenia.

Z uwagi na powyższe ustalenia, zasadne jest stwierdzenie nieważności przepisów zmieniających wprowadzonych w § 1 uchwały. Należy zauważyć, że przepisy te stanowią jedyne postanowienia merytoryczne uchwały, a zatem wyeliminowanie ich z treści aktu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Usunięcie jedynie zapisu § 1 uchwały powodowałoby naruszenie integralności aktu, który stałby się wówczas bezprzedmiotowy.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna stwierdziła, że nie będzie wносиła uwag do treści skargi Wojewody Dolnośląskiego, zdając się na rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Dolnośląskiego okazała się zasadna, albowiem zdaniem składu orzekającego zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa materialnego, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Wskazać w tym miejscu należy, iż stosownie do art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej podlegają kognicji sądu administracyjnego, przy czym przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie tego terminu nie jest dopuszczalne. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu gminy do sądu administracyjnego, nie będąc związanym jakimkolwiek terminem. W niniejszej sprawie organem nadzoru jest Wojewoda (...), który nie korzystając uprzednio z drogi sięgania po rozstrzygnięcie nadzorcze z art. 91 ust. 1 u.s.g., zakwestionował w trybie art. 93 ust. 1 tej ustawy zgodność z prawem zaskarżonej uchwały w opisaney w skardze części w drodze skargi do sądu administracyjnego.

Przystępując do szczegółowych rozważań w pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl wskazanego przepisu prawo to nie ma jednak charakteru samoistnego albowiem gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych – por. w tej mierze np. wyrok NSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, FK 2003/4/53; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 3768/01, LEX nr 81732. W konsekwencji kompetencji rady gminy do stanowienia prawa miejscowego (przepisów gminnych) nigdy nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowo wyraźna podstawa prawna – por. wyrok NSA w Krakowie z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 749/00, Dz. Urz. Małop 2000/83/742. Hierarchia źródeł prawa została bowiem jednoznacznie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377. Rada gminy jest zatem obowiązana przestrzegać granic upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego albowiem wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji powoduje, iż akt prawa miejscowego lub jego część ocenione winny być jako ustanowione bez upoważnienia i w sposób istotny naruszająca prawo.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Wobec tego, każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie narusza normę kompetencyjną i jednocześnie narusza konstytucyjne warunki legalności aktu prawa miejscowego. Należy zatem podkreślić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały jest art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, stanowiącej akt pra-

wa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 tegoż artykułu, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Wskazany ust. 1 pkt 2 dotyczy działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Powyzszą normę kompetencyjną należy interpretować w świetle treści § 1 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), wydanego na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 7 ust. 7 przywołanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis § 1 przywołanego rozporządzenia stanowi, że:

„Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport 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.”

Rację ma Wojewoda, że do wykonywania działalności gospodarczej we wskazanym wyżej zakresie niezbędne jest odrębne zezwolenie wydawane w formie decyzji (art. 7 ust. 1 i 6 przywołanej ustawy), która to działalność może być kontrolowana na podstawie art. 8 a teje ustawy, wobec czego czym innym jest ubieganie się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie tej działalności, od samego wykonywania jej, w konsekwencji czego inne są warunki, które ma spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, a inne w stosunku do prowadzonej już działalności. Jak podkreślił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 19 października 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 819/11, Lex nr 1087109) „Skoro więc organ gminy zobligowany został przez ustawodawcę do określenia wymagań, które musi spełnić przedsiębiorca, ubiegający się dopiero o zezwolenie na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, to jak zasadnie zarzuciła skarżąca Spółka, nie mogą to być warunki dotyczące już prowadzonej działalności.

Cytowane przepisy zawierają katalog wymagań, jakie winny zostać określone przez radę gminy. Określenie zatem innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową, zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie wykroczenie świadczy zaś o wadliwości wydanej uchwały, uzasadniającej wyeliminowanie z obrotu prawnego jego zaskarżonych przepisów”.

Taką interpretację wskazanych przepisów przyjmuje także NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. (II OSK 251/12, Lex nr 1219110). Podobnie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r. wyrażono tezę, że z mocy art. 7 ust. 3 przywołanej ustawy rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia, by w uchwale określać sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia. W ustawowym upoważnieniu do podjęcia uchwały nie mieści się uprawnienie do regulowania jakichkolwiek kwestii nie odnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia (II SA/GL 354/10, Lex nr 752746, a także wyrok WSA w Olsztynie z 22 marca 2011 r., II SA/Ol 65/11 Lex nr 993526).

Z tych też powodów uznając wskazane naruszenie prawa w § 1 zaskarżonej uchwały za dyskwalifikujące całą uchwałę – orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Orzeczenie o kosztach zastępstwa procesowego oparto o przepis art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.