



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 stycznia 2013 r.

Poz. 3



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N13.4131.877.2012.JT1

Wrocław, dnia 20 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 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym”, § 1 ust. 2 pkt 2, § 1 ust. 3 pkt 5, § 1 ust. 4 pkt 2, § 1 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w Leśnej nr XXVIII/208/2012 z dnia 29 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 dnia 29 listopada 2012 r. Rada Miejska w Leśnej podjęła uchwałę nr XXVIII/208/2012 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 6 grudnia 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym”, § 1 ust. 2 pkt 2, § 1 ust. 3 pkt 5, § 1 ust. 4 pkt 2, § 1 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) 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), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała przyznane jej mocą art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie do określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

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 ustalając wymagania 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: 1) opis wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług,

b) bazy transportowej, 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami, 3) miejsca przekazywania nieczystości ciekłych.

Mocą § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, iż w katalogu wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych znajduje się konieczność potwierdzania określonymi dokumentami dysponowania bazą transportową.

Oceniając legalność tego zapisu uchwały trzeba zauważyć, że reguluje on w zasadzie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia na prowadzenie określonej działalności), nakładając na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania się (przedstawienia dokumentów, mających potwierdzać spełnianie wymagań określonych w uchwale). Działanie takie jest oczywiście niedopuszczalne, bowiem uprawnienie Rady Miejskiej wynika z przepisu materialnego, z którego należy wywieść kompetencję do określenia wymagań, jakie ten przedsiębiorca ma spełniać ubiegając się o wydanie zezwolenia, a więc na etapie wszczęcia postępowania, a nie w jego toku. Wskazuje na to także przywoływana już wyżej treść art. 7 ust. 3a ustawy jak i § 1 rozporządzenia. Ponadto odnośnie wymagań co do treści wniosku jak i żądanych zaświadczeń i dokumentów ustawodawca wypowiedział się w art. 8 ustawy, przyznając jednocześnie organowi wykonawczemu uprawnienia do żądania uzupełnienia złożonej dokumentacji i dokonania czynności kontrolnych (art. 8a ustawy).

Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności.

Należy więc uznać, iż określając wymogi posiadania i przedstawienia dokumentów Rada wykroczyła poza przyznaną kompetencję regulując materię, która nie jest „opisem wyposażenia technicznego” wymagań wobec przedsiębiorcy.

Ponadto mocą § 1 ust. 4 pkt 2 Rada Miejska postanowiła, iż przedsiębiorca winien posiadać umowę odbioru nieczystości ze stacją zlewną.

Tymczasem takie wymagania zostały już określone przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, zgodnie z którym przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną.

Należy podkreślić, że powyższy wymóg dotyczy sytuacji, kiedy to przedsiębiorca występuje już o udzielenie zezwolenia, a nie etapu, gdy dopiero dokonuje oceny, czy spełnia wymagania określone przez właściwą radę gminy oraz przez ustawodawcę.

Co więcej, wprowadzając w treści uchwały ww. regulację Rada nie tylko powtórzyła zapis art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale także dokonała modyfikacji tej regulacji. Rada doprecyzowała bowiem sposób, w jaki przedsiębiorca zobowiązany jest udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną wskazując, że musi on okazać umowę.

Podkreślenia wymaga, że takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia w normie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani też w żadnej innej regulacji tej ustawy. Również w tym miejscu ponownego stwierdzenia wymaga, że Rada uprawniona jest do określenia wymogów, jakie będzie musiał spełnić przedsiębiorca, który dopiero będzie się ubiegał o wydanie mu zezwolenia na prowadzenie określonej działalności. Na etapie ubiegania się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej Rada nie jest władna do wprowadzania wobec przedsiębiorców wymogu posiadania zawartych już umów na odbiór nieczystości ciekłych. Podobnego wymogu Rada nie byłaby władna wprowadzić również odnośnie innych rodzajów odpadów.

Wymogu posiadania zawartych już umów na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia nie wymaga od przedsiębiorców bowiem sam ustawodawca. W art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wskazał on, że przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien we wniosku dodatkowo określić: 1) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, 2) sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów, oraz udokumentować gotowość ich przyjęcia przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, spełniającego wymagania odnośnie miejsc odzysku i unieszkodliwiania, o których mowa w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) oraz w art. 7 ust. 3a pkt 2 niniejszej ustawy.

Podobny wymóg został określony odnośnie nieczystości ciekłych, o czym stanowił wskazany wcześniej art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co więcej, ustawodawca nie precyzuje, w jaki sposób ma zostać udokumentowana ww. gotowość, pozostawiając przedsiębiorcy wybór sposobu realizacji tego obowiązku. Tym samym samo udokumentowanie gotowości przyjęcia nieczystości ciekłych przez stację zlewną a nie przedłożenie zawartej już umowy, będzie stanowiło element wniosku o wydanie zezwolenia w tym zakresie. Udokumentowanie gotowości odbioru nieczystości ciekłych poprzez przedłożenie zawartej już umowy ze stacją zlewną nie może zatem stanowić wymagania, które będzie musiał zrealizować przedsiębiorca, który ocenia, czy spełnia wymogi do tego, aby w ogóle ubiegać się o wydanie takiego zezwolenia.

Ponadto w § 1 ust. 1 pkt 2 Rada Miejska postanowiła, iż pojazdy powinny posiadać aktualne badania techniczne, potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym.

Po pierwsze należy zauważyć, że kwestie badań technicznych i dowodów rejestracyjnych pojazdów są uregulowane w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.) Zgodnie z art. 82 tej ustawy organ dokonujący rejestracji pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego termin badania technicznego pojazdu. Jeżeli pojazd jest zarejestrowany, kolejny termin badania technicznego wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania i po uiszczeniu przez właściciela pojazdu opłaty ewidencyjnej. Z kolei zgodnie z § 6 ust. 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz.U. z 2012 poz. 996) w przypadku braku miejsca na kolejne wpisy terminów następnego badania technicznego pojazdu w dowodzie rejestracyjnym lub odpowiadającym mu dokumencie uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu.

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska regulując te kwestie w uchwale po pierwsze przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określając elementy natury proceduralnej, podczas gdy ustawodawca oczekiwał określenia typowo materialno-technicznych wymagań. Po drugie, jak z powyższego wynika, zmodyfikowała ustawową konstrukcję potwierdzania odbycia badań technicznych, bowiem ustawodawca przewidział również inną formę, oprócz wpisu adnotacji do dowodu rejestracyjnego (uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu). Tym samym należy stwierdzić nieważność tego paragrafu we fragmencie „potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym”.

Mocą § 1 ust. 3 pkt 5 Rada Miejska wprowadziła obowiązek określonego zachowania się przedsiębiorcy po zakończeniu działalności. Tym samym wyraźnie wykroczyła poza normę kompetencyjną upoważniającą ją do określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ustawodawca skonstruował wyraźny przepis, który upoważnia do określania wymagań, które mają być spełnione przed wykonywaniem działalności gospodarczej (nawet nie mając pewności, że wniosek zostanie przyjęty). Regulacja sposobu wykonywania działalności lub, tak jak to ma miejsce w niniejszym przypadku, postępowania po zakończeniu jej wykonywania, nie może być przedmiotem takiej uchwały.

Mocą § 1 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, iż przedsiębiorca powinien prowadzić zarejestrowaną działalność w tym zakresie.

Należy zauważyć, że obowiązek posiadania wpisu do właściwego rejestru przedsiębiorców wynika z samej regulacji art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazującego, że o wydanie zezwolenia mogą się ubiegać podmioty będące już przedsiębiorcami. Przedsiębiorcą, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Z kolei, jak stanowi art. 14 ust. 1 ww. ustawy, przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Tym samym także powyższe potwierdza, że Rada nie była władna stanowić w tym zakresie.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać 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. Upoważ-

nienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa