



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 listopada 2015 r.

Poz. 4580

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.83.18.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 1 lit. c) we fragmencie "udokumentować", § 1 pkt 2 lit. b) we fragmencie "dokument potwierdzający", § 1 pkt 3 lit. a) we fragmencie "udokumentowany" oraz § 1 pkt 4 we fragmencie "udokumentowaną" uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr **XVIII/102/2015** z dnia 29 września 2015 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Milicz.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Miliczu, na sesji w dniu 29 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/102/2015 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Milicz, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 5 października 2015 r. Nr RM.0711.31.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 1 lit. c) we fragmencie "udokumentować", § 1 pkt 2 lit. b) we fragmencie "dokument potwierdzający", § 1 pkt 3 lit. a) we fragmencie "udokumentowany" oraz § 1 pkt 4 we fragmencie "udokumentowaną" uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), a także art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałą Nr XVIII/102/2015, Rada Miejska w Miliczu określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Milicz.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, 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.

Rada w § 1 pkt 1 lit. c) postanowiła: *przedsiębiorca ma obowiązek udokumentować posiadanie tytułu prawnego do dysponowania pojazdami samochodowymi*. Ponadto w § 1 pkt 2 lit. b) przyjęto: *w przypadku braku możliwości wykonywania mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych na terenie bazy transportowej, przedsiębiorca winien posiadać dokument potwierdzający możliwość wykonywania tego typu zabiegów sanitarnych w miejscach do tego przeznaczonych, należących do innych podmiotów*. Następnie Rada w § 1 pkt 3 lit. a) przyjęła: *baza transportowa do parkowania lub garażowania pojazdów powinna być zlokalizowana na terenie, do którego przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych posiada udokumentowany tytuł prawny*. Z kolei w § 1 pkt 4 Rada postanowiła: *przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinien posiadać udokumentowaną gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną*.

Powołane regulacje uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację przyznanej Radzie Miejskiej w Miliczu kompetencji prawodawczej. Artykuł 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy regulacji, dotyczących wymagań, jakie ma spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Podjęta na tej podstawie uchwała jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Należy uznać, że kwestia dysponowania wskazanej w kwestionowanych przepisach uchwały dokumentacją nie może być uznana za wymaganie, o jakim mowa w art. 7 ust. 3a powołanej wyżej ustawy. Przepis ten wyraźnie odwołuje się do opisu wyposażenia technicznego, niezbędnego do realizacji zadań, ograniczając tym samym swobodę w kształtowaniu treści uchwały podjętej na jego podstawie. Podobnie rozporządzenie 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 § 1 sprowadza stanowioną w tym zakresie regulację prawa miejscowego do opisu wyposażenia technicznego, uwzględniającego wymagania dotyczące pojazdów oraz bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych, związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.

Ponadto trzeba zauważyć, że kwestionowane przepisy regulują w zasadzie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwoleń 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 w Miliczu wynika z przepisu materialnego, z którego należy wywieść kompetencję do określenia wymagań, jakie przedsiębiorca ma spełniać ubiegając się o wydanie zezwolenia, a więc na etapie wszczęcia postępowania, a nie w jego toku.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają Rady do wiążącego ingerowania w procedurę administracyjną. Organ stanowiący gminy 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 Konstytucji RP. 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.

W art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono, jakie elementy powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia wraz z wymaganymi załącznikami. Organ wykonawczy gminy został natomiast – mocą art. 8a ust. 1 – 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 i 2) dokonania kontrolnego sprawdzenia faktów podanych.

Regulację tę uzupełniają przepisy procedury administracyjnej, dotyczące postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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 Burmistrza Gminy Milicz. To do jego kompetencji należy ustalenie, jakiego rodzaju dowody uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. W świetle art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dokumenty to tylko jeden z wielu środków dowodowych, a zatem kwestionowane postanowienia uchwały stanowią ograniczenie środków dowodowych. Potwierdza to brak umocowania organu stanowiącego gminy do podjęcia kwestionowanych regulacji.

Takie stanowisko ugruntowane jest także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyjął, że: „Ustalenie [...] bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jako sprzeczne z art. 75 k.p.a., nie powinno mieć miejsca” (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91, LEX nr 10275).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji RP ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, powinny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz