



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 5675

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.20.65.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr XII/83/15 Rady Gminy Dobromierz z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Na sesji w dniu 25 listopada 2015 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę XII/83/15 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały XII/83/15 organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z § 1 pkt 3 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) oraz art. 9 ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584), a także art. 22 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ponadto § 4 ust. 2 uchwały narusza art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z § 1 pkt 1 i 2 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 oraz art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podejmując 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 (będącej aktem prawa miejscowego) wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Rada, działając w ramach przyznanego upoważnienia, była zobowiązana mocą art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy do wprowadzenia wyżej wymienionych wymagań uwzględniając opis

wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 7 tej ustawy: „Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców oraz dążąc do ujednoczenia kryteriów wydawania zezwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 2, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób określania wymagań, o których mowa w ust. 3a”. Wykonując ustawową kompetencję, Minister Środowiska w dniu 14 marca 2012 r. wydał rozporządzenie 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, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu 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”.

Konfrontując powyższe przepisy z § 4 ust. 1 podjętego przez Radę aktu prawa miejscowego, w którym postanowiono, że „Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na nieruchomościach położonych w granicach administracyjnych Gminy Dobromierz oraz na transport nieczystości ciekłych pochodzących z tych zbiorników, zobowiązany jest przekazywać nieczystości ciekłe do stacji zlewnych zlokalizowanej najbliżej obsługiwanego terenu” stwierdzić należy, że Rada Gminy Dobromierz w sposób istotny naruszyła prawo.

Przepis, mocą którego dochodzi do ograniczenia kręgu stacji zlewnych, do których należy przekazywać nieczystości ciekłe nie może być uznany za niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości. Tym samym naruszony został § 1 in fine rozporządzenia.

Kwestionowana regulacja w sposób istotny narusza także przepis art. 22 Konstytucji RP stanowiący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny oraz art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.

Wolność działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej, jak też wolność decydowania o sposobie wykonywania wybranej sfery tej działalności. Przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych może zatem wybrać dowolną stację zlewną gotową do odbioru nieczystości ciekłych.

Zdaniem Organu Nadzoru norma kompetencyjna z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do stanowienia regulacji dotyczących obowiązków przedsiębiorców związanych z przekazywaniem nieczystości do konkretnych stacji zlewnych. Ponadto, postanowienia określające stacje zlewnie, zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy, są elementem zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Potwierdza to brak kompetencji organu stanowiącego gminy do regulowania wskazanej kwestii. Regulacja taka nie może być wprowadzana w sposób i w formie, w jakich to zrobiono podejmując przedmiotową uchwałę. W konsekwencji konieczne było stwierdzenie nieważności omawianego przepisu, który był dyskryminujący, ograniczał konkurencję oraz utrudniał dostęp do rynku przedsiębiorców.

Stwierdzenie nieważności jedynie § 4 ust.1 uchwały nr XII/83/15 powoduje, że akt ten nie zawiera postanowień odnośnie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Oznacza to, że dyspozycja art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 3 cytowanego rozporządzenia 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 załącznika do 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 stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenie prawa w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały „Przedsiębiorca na etapie składania wniosku o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na nieruchomościach położonych w granicach administracyjnych Gminy Dobromierz oraz na transport nieczystości ciekłych podchodzących z tych zbiorników powinien udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną”.

Powołana regulacja uchwały nie może zostać uznana za prawidłową realizację przyznanej Radzie Gminy Dobromierz 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 udokumentowania gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną 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 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 kwestionowany przepis reguluje 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 Gminy Dobromierz 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 Wójta Gminy Dobromierz. 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).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*Joanna Bronowicka*