

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.181.2012.AHor

z dnia 4 czerwca 2012 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność:

- § 1 pkt 1 ;
- § 1 pkt 2 lit. „c” co do słów: „lub w przypadku nie posiadania bazy transportowej wyposażonej w odpowiednie urządzenia, przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia zobowiązany jest udokumentować prawo korzystania z takich urządzeń należących do innych podmiotów” ;
- § 1 pkt 3 ;

Uchwały Nr XXIX/151/2012 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych na terenie Miasta i Gminy Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2012 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXIX/151/2012 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych na terenie Miasta i Gminy Witnica. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 maja 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części, istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U z 2012 r., poz. 391) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiotowej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, Rada Gminy w Witnicy określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych na terenie Miasta i Gminy Witnica. Jako podstawę prawną do podjęcia aktu Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – dalej jako ustawa. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy „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”. Przepis ten stanowi więc upoważnienie dla Rady do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych na terenie gminy. Na podstawie takiej uchwały oraz przepisów ustawy i odpowiednich rozporządzeń organ wykonawczy gminy wydaje decyzję administracyjną – zezwolenie na prowadzenie działalności przez konkretnego przedsiębiorcę. Należy zaznaczyć, że działalność w zakresie świadczenie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych jest działalnością reglamentowaną, do jej wykonywania niezbędne jest zezwolenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przepis art. 7 ust. 1 stanowi bowiem, iż na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z fundamentalną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję

organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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 (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Podjmując uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych Rada Gminy w Witnicy była więc uprawniona jedynie do określenia wyposażenia technicznego, jakie powinien posiadać przedsiębiorca oraz zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami. Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada w przewarzającej mierze uregulowała inne kwestie, w § 1 pkt 1 określiła wymagania formalnoprawne jakie powinien spełniać wniosek przedsiębiorcy, a w § 1 pkt 3 postępowanie, wymagania i obowiązki przedsiębiorcy w trakcie wykonywania usług, czyli już po uzyskaniu zezwolenia Burmistrza. O niedopuszczalności formułowania takich zapisów przez lokalnego prawodawcę wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Tytułem przykładu można przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 354/10, w którym sąd wskazał, że z mocy art. 7 ust. 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 nieodnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia. Warto również odesłać do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 535/10, w którym sąd zaznaczył, iż zakres przedmiotowy uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wskazuje art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności zgodnie z art. 9 i 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podobne stanowisko zajął w wyroku z dnia 15 września 2010 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Gl 355/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, gdzie podkreślił, że obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa na podstawie obowiązujących przepisów prawa organ wykonawczy gminy w zezwoleniu. Określenie tych obowiązków przez radę gminy w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi zatem przekroczenie jej ustawowych kompetencji, a tym samym czyni uchwałę w tej części sprzeczną z prawem.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Witnicy formułując przepisy § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 3 dopuściła się istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy, przekraczając przyznane jej przez ustawodawcę kompetencje. Należy bowiem odróżnić wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się dopiero na wydanie zezwolenia są czym innym od warunków i obowiązków, jakie musi spełniać przedsiębiorca w trakcie wykonywania takiej działalności. W art. 7 ust. 3a ustawy ustawodawca posłużył się pojęciem „wymagania”, które musi być odniesione wyłącznie do wymogów materialnoprawnych. W ocenie organu nadzoru wymagania, które może ustanowić rada gminy na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy, należy rozumieć wyłącznie jako wymagania dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji, czy też obowiązków stawianych przedsiębiorcy w trakcie świadczenia usług. W związku z tym należało również stwierdzić nieważność § 1 pkt 2 lit. „c” co do słów: „lub w przypadku nie posiadania bazy transportowej wyposażonej w odpowiednie urządzenia, przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia zobowiązany jest udokumentować prawo korzystania z takich urządzeń należących do innych podmiotów”.

Reasumując należy zaznaczyć, że rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy może jedynie określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Spełnienie przez przedsiębiorcę owych wymagań stanowi warunek otrzymania od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych na terenie gminy, wydanego na podstawie art. 7 ust. 6 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy. Rada gminy realizując kompetencję wynikającą z art. 7 ust. 3a ustawy powinna zatem wprowadzić takie wymagania,

które będą następnie możliwe do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a ustawy, uprawniającego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek