

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.226.2012.AHor**

**z dnia 27 lipca 2012 r.**

**Rada Miejska w Iłowej**

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 § 2 pkt 4 i 5 Uchwały Nr 130/6/XIV/12 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Iłowa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 21 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Iłowej podjęła Uchwałę Nr 130/6/XIV/12 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Iłowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 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 (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiotowej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, Rada Miejska w Iłowej określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Iłowa. Jak podstawę prawną do podjęcia aktu Rada wskazała art. 40 ust. 1 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. Działalność w zakresie świadczenia usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych jest działalnością reglamentowaną, do jej wykonywania niezbędne jest zezwolenie wydane przez wójta (burmistrza). 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 przyzmat 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).

Podejmując 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 Miejska w Iłowej była więc uprawniona jedynie do określenia wyposażenia technicznego, jakie powinien posiadać przedsiębiorca oraz zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami. Tymczasem Rada sformułowała także inne wymagania, w § 2 pkt 4 wskazała bowiem, iż przedsiębiorca musi posiadać dokumentację potwierdzającą gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. O niedopuszczalności formułowania takich zapisów przez lokalnego prawodawcę wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Tytułem przykładu można wyrok 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/GI 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.

Za zbędny należy uznać zapis § 2 pkt 5 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że przedsiębiorca musi posiadać zaświadczenie, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 125, poz. 874 ze zm.). Przepis art. 33 ust. 1 w/w ustawy stanowi bowiem, iż „przewozy drogowe na potrzeby własne mogą być wykonywane po uzyskaniu zaświadczenia potwierdzającego zgłoszenie przez przedsiębiorcę prowadzenia przewozów drogowych jako działalności pomocniczej w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej”. Skoro ustawodawca w innej ustawie nałożył na wszystkich przedsiębiorców, dla których prowadzenie przewozów drogowych jest działalnością pomocniczą w stosunku do ich podstawowej działalności gospodarczej, obowiązek uzyskania takiego zaświadczenia, to nieuprawnione jest powtarzanie takiego obowiązku w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Iłowej formułując przepisy § 2 pkt 4 i 5 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 tę 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. Jak zaznaczył WSA w Gorzowie Wlkp. w przywołanym wyżej wyroku 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. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej 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.

Reasumując- 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**