



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 sierpnia 2015 r.

Poz. 2498

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.116.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. i 4 załącznika do uchwały Nr VIII/80/2015 Rady Gminy Dębica z dnia 17 lipca 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 Dębica.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2015 r. Rada Gminy Dębica podjęła uchwałę Nr VIII/80/2015 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Dębica.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały powołano art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl wskazanego przepisu prawo to nie ma jednak charakteru samoistnego albowiem gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych - por. w tej mierze np. wyrok NSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, FK 2003/4/53; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 3768/01, LEX nr 81732. W konsekwencji kompetencji rady gminy do stanowienia prawa miejscowego (przepisów gminnych) nigdy nie można domniemywać. Konieczna jest każdorazowo wyraźna podstawa prawna - por. wyrok NSA w Krakowie z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt II SA/Kr 749/00, Dz. Urz. Małop 2000/83/742. Hierarchia źródeł prawa została bowiem jednoznacznie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377.

Rada gminy jest zatem obowiązana przestrzegać granic upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego albowiem wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji powoduje, iż akt prawa miejscowego lub jego część ocenione winny być jako ustanowione bez upoważnienia i w sposób istotny naruszająca prawo.

Podstawą prawną kwestionowanej uchwały jest art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że 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 tegoż artykułu, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Wskazany ust. 1 pkt 2 dotyczy działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, która jest działalnością prawnie reglamentowaną. Do jej wykonywania potrzebne jest uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), wydanego po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Tak więc 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. Wobec czego czym innym jest ubieganie się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie tej działalności, od samego wykonywania jej, w konsekwencji czego inne są warunki, które ma spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, a inne w stosunku do prowadzonej już działalności. Jak podkreślił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 19 października 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 819/11, Lex nr 1087109) „Skoro więc organ gminy zobligowany został przez ustawodawcę do określenia wymagań, które musi spełnić przedsiębiorca, ubiegający się dopiero o zezwolenie na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, to nie mogą to być warunki dotyczące już prowadzonej działalności. Cytowane przepisy zawierają katalog wymagań, jakie winny zostać określone przez radę gminy. Określenie zatem innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową, zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie wykroczenie świadczy zaś o wadliwości wydanej uchwały, uzasadniającej wyeliminowanie z obrotu prawnego jego zaskarżonych przepisów”.

Taką interpretację wskazanych przepisów przyjmuje także NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. (II OSK 251/12, Lex nr 1219110). Podobnie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r. wyrażono tezę, że z mocy art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy 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 nie odnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia (II SA/GL 354/10, Lex nr 752746, a także wyrok WSA w Olsztynie z 22 marca 2011 r., II SA/Ol 65/11 Lex nr 993526).

Tymczasem rada w § 3 i 4 załącznika do uchwały określiła wymagania dotyczące zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami. Zakwestionowane regulacje dotyczą w znacznej mierze obowiązków związanych z realizacją wydanego już zezwolenia i przez to nie mogą stanowić warunków jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia. Nie będzie można ich bowiem zweryfikować w postępowaniu o wydanie zezwolenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż akt wykonawczy do ustawy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie (wyrok TK z 27 kwietnia 1999 P.7/98 OTK ZU 1999, nr 4 poz. 72, s. 346 oraz orzeczenie z 15 listopada 1998 r. K.7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 504).

Stwierdzić zatem należy, iż Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła upoważnienia zawarte w ustawie.

Zgodnie z art.91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały rady gminy, która w sposób istotny narusza prawo tj. gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa (wyrok NSA z 13 listopada 1998 r., II S.A./Łd 994/98 z 18 lipca 2000 r. S.A./Łd 812/00).

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej w sposób oczywisty narusza przepis art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Janusz Olech