

II SA/OI 889/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-12-10
Data wpływu	2013-10-04
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Alicja Jaszczak-Sikora /sprawozdawca/ Bogusław Jażdżyk Tadeusz Lipiński /przewodniczący/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Burmistrz Miasta i Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 7 ust. 3a; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 147 § 1, art. 152; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Dnia 10 grudnia 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tadeusz Lipiński Sędziowie Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora (spr.) Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk Protokolant Specjalista Małgorzata Krajewska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 grudnia 2013 roku sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Rychliki z dnia 28 grudnia 2012 r., Nr VIII/57/2012 w przedmiocie wymagań dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Rychliki z dnia 28 grudnia 2012 r., Nr VIII/57/2012; II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012r. Rada Gminy Rychliki, powołując się na art. 7 ust. 3a ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U.

z 2012r. poz. 391, dalej jako: "ustawa") oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: "u.s.g."), podjęła uchwałę Nr VIII/57/2012 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wymagania te określone zostały w załączniku do niniejszej uchwały. Stosownie do § 1 ust. 1 i 2 tego załącznika przedsiębiorca powinien spełniać wymagania dotyczące wyposażenia technicznego, w tym pojazdów asenizacyjnych oraz bazy transportowej. W § 1 ust. 2 załącznika określono wymagania dotyczące zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami. Odpowiednio w pkt 1-4 tego unormowania wskazano, że przedsiębiorca powinien myć i dezynfekować pojazdy oraz urządzenia z częstotliwością gwarantującą zapewnienie im właściwego stanu sanitarnego; zapewnić, aby pojazdy i inne urządzenia były zabezpieczone przed niekontrolowanym wydostawaniem się nieczystości ciekłych, podczas ich gromadzenia a także transportu; prowadzić dokumentację zawierającą informację o stosowanych środkach dezynfekujących oraz o częstotliwości wykonywanej dezynfekcji pojazdów i urządzeń; zapewnić pracownikom świadczącym usługi odbierania odpadów czystego i estetycznego ubioru oznaczonego nazwą przedsiębiorcy, umożliwiającego w sposób jednoznaczny wizualną identyfikację przedsiębiorcy. W § 1 ust. 3 określono zaś, że nieczystości ciekłe należy przekazywać do punktu zlewnego.

W dniu 4 września 2013r. (data wpływu do organu) Wojewoda Warmińsko-Mazurski,

reprezentowany przez radcę prawnego, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 załącznika do uchwały. Zdaniem organu nadzoru wymienione w tym przepisie wymagania wykraczają poza dyspozycję art. 7 ust. 3a ustawy oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się

o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Wskazano, że w § 1 tego rozporządzenia określono, iż wymagania stawiane przedsiębiorcom winny obejmować: opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów asenizacyjnych, bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsce przekazywania nieczystości ciekłych. Wymagania te winny zostać określone 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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Wojewoda podniósł, że określone przez radę wymagania są jednym z elementów, stanowiących podstawę do wydania decyzji w indywidualnej sprawie - zezwolenia. Wymagania zatem winny być sformułowane w sposób precyzyjny, uwzględniający zakres przyznanego przez ustawodawcę upoważnienia. Ponadto realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy powinna następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających. Podkreślono, że tylko organy prowadzące postępowanie o wydanie zezwolenia posiadają uprawnienia w zakresie oceny spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę. Zauważono, że 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.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy wykroczyła poza delegację zwartą w art. 7 ust. 3a ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Rychliki wniósł o jej oddalenie. Organ przekonywał, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia kompetencji. Podkreślono, że zgodnie z § 1 cytowanego rozporządzenia elementem obowiązkowym uchwały jest określenie wymagań dotyczących "zabiegów sanitarnych

i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami". Zdaniem organu określony

w zaskarżonej uchwale wymóg dezynfekcji pojazdów mieści się w pojęciu zabiegów sanitarnych i porządkowych, bowiem dezynfekcja jest zabiegiem sanitarnym. Podniesiono, że wymogi dotyczące zabiegów sanitarnych i określenia miejsca przekazywania nieczystości ciekłych dotyczyć mogą, i przeważnie dotyczą wykonywania przez przedsiębiorcę usług po ich rozpoczęciu. Stwierdzono, że o udzielenie zezwolenia może ubiegać się przedsiębiorca, który tych czynności na razie nie wykonuje. Zauważono, że w ocenie skarżącego, kompetencja do

określenia wymogów dotyczących zabiegów sanitarnych związanych ze świadczonymi usługami oznacza określenie warunków tych zabiegów, zatem także sposobu ich wykonywania. W tak określonej kompetencji, jak zaznaczono, mieści się wymóg udokumentowania stosowanych środków dezynfekcji i jej częstotliwości. Z kolei określony w zaskarżonej uchwale wymóg zabezpieczenia pojazdów przed niekontrolowanym wyciekami mieści się w zakresie kompetencji określonej w § 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, bowiem dotyczy określenia opisu wymagań co do wyposażenia technicznego pojazdów asenizacyjnych. Podkreślono, że omawiany wymóg oznacza przecież, że pojazdy przedsiębiorcy muszą posiadać zabezpieczenie przed niekontrolowanym wyciekami, co jest ponadto wymogiem niezbędnym z punktu widzenia zasad ochrony środowiska. Zapewnienie ochrony środowiska, i to o charakterze maksymalnym, jest dyrektywą ustawową.

Przewodniczący Rady Gminy uznał, że jedynie wymóg zapewnienia pracownikom ubioru oznaczonego nazwą przedsiębiorcy może być uznane za wykraczający poza dyspozycję wyżej przytoczonych przepisów. Jest to jednak w ocenie strony przeciwnej element zaskarżonej uchwały o charakterze nieistotnym, a z pewnością nie narusza on zasady niedyskryminacji, nieograniczania konkurencji i nie utrudniania dostępu do rynku,

a jako taki nie uzasadnia uznania zaskarżonej uchwały za nieważną w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga, jako zasadna, zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) dalej określanej jako p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zasadnym jest podnieść na wstępie, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym

w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa kształtować prawa na obszarze gminy w sposób samoistny, czyli nie znajdujący podstawy w normie ustawowej. Dotyczy to sytuacji braku w ogóle delegacji ustawowej jak i jej niewłaściwej realizacji.

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego

prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodnie ze wskazanymi aktami prawnym wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, publ. w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych www.nsa.gov.pl). W omawianym przypadku zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale gminnej oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawa miejscowego wyznacza art.7 ust. 3 a i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym unormowaniem 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. Przy czym na podstawie art. 7 ust. 7 tej ustawy Minister Środowiska skonkretyzował w powołanym rozporządzeniu, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport 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.

Właściwa realizacja powyższych unormowań musi uwzględniać cel jakiemu ma służyć przedmiotowa uchwała. Jako akt prawa miejscowego ma ona umożliwić weryfikację przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zezwolenia takiego udziela organ wykonawczy gminy w drodze decyzji (art. 7 ust. 6 ustawy). W związku z tym organ stanowiący gminy ma w sposób władczy, ale czytelny określić jakie konkretnie warunki przedsiębiorca musi spełnić, aby uzyskać to zezwolenie, a nie jakich obowiązków przedsiębiorca będzie musiał przestrzegać przy wykonywaniu takiej działalności. Przedmiotowa uchwała ma stanowić swego rodzaju ofertę skierowaną do przedsiębiorców, określającą i podającą do publicznej wiadomości wymagania - głównie techniczne - jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (por. wyrok WSA w Olsztynie z 22 marca 2011r., sygn II SA/OI 65/11, Lex nr 993526). Pamiętać bowiem należy,

że działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest działalnością prawnie reglamentowaną, co jak wskazano wynika wprost z art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 2158/10). Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika z treści § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, unormowanie to określa jedynie obowiązki, które dotyczą już wykonywania działalności, czyli odnoszą się do przedsiębiorcy prowadzącego działalność

w przedmiotowym zakresie, co jest możliwe dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy, co podkreślić należy, ogranicza natomiast kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o uzyskanie zezwolenia. Tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów powstającymi w trakcie realizacji wymienionych zadań. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa w zezwoleniu organ wykonawczy gminy (art. 9 ustawy). Ponadto, ustawodawca zagwarantował w art. 8a ust. 1 ustawy możliwość zweryfikowania prawdziwości danych zawartych w dokumentacji przedłożonej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie ze stanem rzeczywistym, a w toku tej działalności organ wykonawczy gminy jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 8b ustawy). Cytowany wyżej art. 7 ust. 3a ustawy zawiera zaś katalog warunków, jakie winny zostać określone przez radę gminy w uchwale. Zatem, określenie zasad prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania tej działalności po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w tym przepisie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 355/10 oraz wyrok tut. Sądu z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 616/10, wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12, Lex nr 1219110, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2013r., sygn. akt II SA/Wr 607/13).

Skoro zakwestionowane w skardze zapisy uchwały nie stanowią warunków dopuszczalności prowadzenia przedmiotowej działalności, do których określania Rada Gminy została upoważniona, zasadnym było orzec jak w pkt I sentencji wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Z mocy art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł, że zaskarżona uchwała w opisanej części nie podlega wykonaniu.