



DECYZJA
z 7 października 2019 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie w składzie:

Przewodniczący: Łukasz Siekierski
Członek: Dennis Warcholak (spr.)
Członek: Dorota Wróblewska

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6, art. 9 ust. 1 pkt 1-6, ust. 1aa, ust. 1b ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.), po rozpatrzeniu odwołania TOI TOI Polska Sp. z o.o. od decyzji Prezydenta Miasta Stargard z 15 lipca 2019 r., sygn. TK-II.6221.18.2019.3 w przedmiocie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

orzeka

1. uchyla zaskarżoną decyzję w części I i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy:
 - a) „*Termin podjęcia działalności od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, przez okres 10 lat.*”;
2. uchyla zaskarżoną decyzję:
 - a) w części II w pkt 1 w zakresie słów „*tj.: samochodem ciężarowym asenizacyjnym o numerze rejestracyjnym WA9178A*”,
 - b) w części IV w pkt 1 i 5 w całościi w tym zakresie umarza postępowanie pierwszej instancji;
3. w pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją organ I zezwolił TOI TOI Polska sp. z o.o. na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy – Miasto Stargard na okres 10 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się decyzji. W wydanej decyzji określone zostały wymagania skierowane do przedsiębiorcy

Powyższa decyzja została zaskarżona przez stronę częściowo tj. co do części II pkt 2 w zakresie wyrażenia „*tj.: samochodem ciężarowym asenizacyjnym o numerze rejestracyjnym WA9178A*”, co do części IV pkt 1 i 5 w całości. Strona zarzuciła naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach, poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu w postaci nałożenia w części IV pkt 5 obowiązków wynikających z ustawy o czystości; naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy o czystości, poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów w postaci zawarcia części II pkt 2 w zaskarżonym zakresie oraz w części IV pkt 1 tej decyzji elementów nieprzewidzianych w tych przepisach. Na tej podstawie strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w części oraz umorzenie postępowania pierwszej instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie ustaliło i zważyło, co następuje:

Analiza wniesionego przez stronę odwołania i przytoczonej w nim argumentacji prowadzi do wniosku, iż zasługuje ono w całości na uwzględnienie.

Podstawę materialno-prawną wydanej decyzji stanowią przede wszystkim przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.u.c.p.g.). I tak, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenie, o którym mowa powyżej udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (ust. 6). Stosownie do treści art. 9 ww. ustawy, zezwolenie powinno określać: imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy; przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem; termin podjęcia działalności; wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem; inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Ponadto zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne (art. 9 ust. 1aa). Zezwolenie wydawane jest na czas określony, a mianowicie na okres nie dłuższy, niż 10 lat.

Z powyższych przepisów wynika przede wszystkim, iż w treści zezwolenia muszą zostać zawarte wszystkie elementy, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.u.c.p.g. i tylko te. Katalog elementów zezwolenia jest bowiem zamknięty, co oznacza, iż organ administracji publicznej nie posiada kompetencji do wyjścia poza ten zakres. Wydana w sprawie decyzja będzie wobec tego wadliwa zarówno w sytuacji, gdy organ pominię którykolwiek z elementów wyliczonych w treści art. 9 ust. 1 u.u.c.p.g., jak i wówczas, gdy nałożone na stronę obowiązki będą poza ten katalog wykaczały.

Rozpatrując sprawę ponownie Kolegium doszło do następujących wniosków.

Zgodzić należy się ze stroną, iż organ I instancji wadliwie określił część wymagań wyrażonych w *petitum* decyzji. Po pierwsze podkreślić wypada, że wymagania, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. – jak samo ich oznaczenie wskazuje – odnoszą się wyłącznie do zapewnienia należytej jakości usług objętych zezwoleniem w aspekcie technicznym i technologicznym. Przy odniesieniu do treści art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 przedmiotowej ustawy, oznacza to przede wszystkim, że

wymagania te powinny zostać określone właśnie na podstawie informacji dotyczących środków technicznych i technologicznych zawartych we wniosku (*vide* wyr. NSA z 24 września 2015 r., II OSK 193/14). Wobec tego wątpliwości Kolegium budzi określenie przez organ I instancji w części II w pkt 1, iż opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych mają następować wyłącznie jednym konkretnym pojazdem, o oznaczonym numerze rejestracyjnym. Strona, na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia, winna we wniosku określić środki techniczne, jakimi dysponuje na prowadzenie działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.), przy czym jest to niezbędne jedynie do zbadania, czy potencjał techniczny strony pozwala jej na prowadzenie wskazanej działalności. W żadnym razie nie może to skutkować zobligowaniem strony do korzystania wyłącznie z takich środków technicznych (w tym przypadku pojazdów), które są oznaczone w sposób indywidualny i konkretny – co oznaczać ma, że tylko ten jeden określony pojazd może służyć do prowadzenia przez stronę tejże działalności. Określenie takiego wymogu nie tylko nie daje się pogodzić z przepisami ustawy, lecz również z praktyką życia codziennego – w przypadku awarii tego konkretnego pojazdu strona – wszakże zgodnie z treścią wydanego zezwolenia – nie mogłaby *de facto* prowadzić przedmiotowej działalności. Zezwolenie wydawane jest na 10 lat, a więc dany środek techniczny musiałby być przez stronę eksploatowany przez ten cały czas. Podsumowując, pkt 2 tej części decyzji, w zakresie tego obowiązku pozbawiony jest podstawy prawnej. W tym aspekcie wystarczające jest określenie, aby usługi były wykonywane przez pojazdy asenizacyjne, a pojazdy te spełniały wymogi, o których mowa w dalszym fragmencie.

Odnosnie części pkt 1 w części IV osnowy decyzji, Kolegium stwierdza, iż w całości nie znajduje on oparcia w normach prawa materialnego. W tym miejscu zobowiązano stronę do świadczenia usług na podstawie umowy i warunkach w niej określonych, zawartej z właścicielem (zarządcą, użytkownikiem) nieruchomości oraz wystawiania dowodów korzystania z usług z podaniem ilości wywiezionych nieczystości, ceny usługi oraz odbiorcy usługi. Trudno ustalić, który z elementów wymienionych w art. 9 ust. 1 u.u.c.p.g. ma być przez te warunki realizowany. Należy przypomnieć, że w przepisach przedmiotowej ustawy został już wyrażony zbliżony obowiązek, przy czym nie jest on skierowany do przedsiębiorcy zajmującego się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, lecz do właścicieli nieruchomości, z których te nieczystości są odbierane (art. 6 u.u.c.p.g.). W tym aspekcie istnieją odpowiednie przepisy ustawy, które umożliwiają organowi przeprowadzenie weryfikacji korzystania przez stronę z zezwolenia – są to obowiązki sprawozdawcze określone w art. 9o u.u.c.p.g. Podkreślić wypada, że stosownie do ust. 4 ww. przepisu, podmiot, o którym mowa w ust. 1, dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości. Ponadto w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu, o

którym mowa powyżej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot zbierający odpady komunalne, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, prowadzącego instalację komunalną lub innego posiadacza odpadów do okazania dokumentacji, na podstawie której są sporządzane dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów (art. 9p ust. 1 u.u.c.p.g.). Jak przyjmuje się w orzecznictwie – co Kolegium rozpatrujące sprawę w niniejszym składzie podziela – trudno uznać, że konieczność zawarcia umowy, czy też wystawienia dowodu zawierającego określone dane będzie miało wpływ na jakość usługi, która polega na odbiorze i transporcie nieczystości ciekłych. Ponadto określenie w zezwoleniu elementów umowy, czy elementów dowodu wpłaty w ogóle nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Podobne obowiązki związane z wystawianiem faktur, czy też rachunków wynikają już z przepisów prawa podatkowego i są one dla przedsiębiorcy wiążące (*vide* wyr. WSA w Olsztynie z 29 października 2013 r., II SA/OI 832/12).

Analogicznie wadliwy jest także warunek określony w pkt 5 ww. części decyzji, albowiem powiela on obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorcy, o których mowa właśnie w art. 9o u.u.c.p.g. Jak już wskazywano, nie jest dopuszczalne zawieranie, a tym bardziej modyfikowanie w zezwoleniu tych obowiązków, które są już przewidziane przepisami u.u.c.p.g., ponieważ wiążą one przedsiębiorcę z mocy samej ustawy.

W tym miejscu uwypuklić wypada, że zgodnie z art. 6 K.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Przepis ten wystawia jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego – zasadę praworządności i jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady praworządności, uregulowanej w art. 7. Organy administracji publicznej muszą zatem za każdym razem, gdy podejmują władcze rozstrzygnięcie opierać się na konkretnej normie prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą wychodzić poza zakreślone tą normą ramy.

Bez względu na powyższe Kolegium z urzędu stwierdziło, że także część I decyzji jest wadliwa i wymaga skorygowania. Otóż organ I instancji określił termin podjęcia działalności – do czego był niewątpliwie zobowiązany w świetle art. 9 ust. 1 pkt 3 u.u.c.p.g., przy czym – w ocenie Kolegium - nastąpiło to nieprawidłowo. Organ I instancji wskazał, że początkiem terminu rozpoczęcia działalności jest dzień uprawomocnienia się decyzji. Takie sformułowanie – czego organ I instancji nie dostrzegł - może doprowadzić do nieuzasadnionego wydłużenia daty podjęcia przez stronę działalności. Wyjaśnić wypada, że czym innym jest moment uprawomocnienia się decyzji, od uzyskania przez nią przymiotu ostateczności. Stosownie do art. 16 § 1 zdanie 1 K.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Zgodnie natomiast z § 3 ww. przepisu, decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne. Mówiąc w skrócie, decyzja staje się ostateczna, jeżeli nie

służy już od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji (środek taki nie przysługuje, został już rozpoznany lub upłynął dla strony termin do jego wniesienia). Z kolei decyzja ostateczna staje się prawomocna (uprawomocnia się) z chwilą, gdy nie można jej zaskarżyć do sądu (środek taki nie przysługuje, został już rozpoznany lub upłynął dla strony termin do jego wniesienia). Przenosząc powyższe na gruncie niniejszej sprawy wypada więc zauważyć, że pozostawienie części I osnowy decyzji w dotychczasowym brzmieniu doprowadziłoby do tego, że strona mogłaby podjąć działalność wówczas, gdyby od wydanej przez Kolegium decyzji nie przysługiwał środek zaskarżenia do sądu – ściślej mówiąc skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarga taka mogłaby zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji organu II instancji, mimo że obydwie wydane w administracyjnym toku instancji byłyby już ostateczne (wszakże od wydanej przez organ II instancji odwołanie nie przysługuje). Wobec tego konieczne stało się uzależnienie momentu rozpoczęcia działalności od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna. Decyzja organu I instancji staje się ostateczna po rozpatrzeniu odwołania przez organ II instancji. Powyższe stanowi o naruszeniu przez organ I instancji art. 9 ust. 1 pkt 3 u.u.c.p.g. w zw. z art. 16 § 1 i 3 K.p.a.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części.

Mając na uwadze powyższe, wobec tego, że wydana w sprawie decyzja w części II w pkt 1. w zakresie słów: tj.: „*samochodem ciężarowym asenizacyjnym o numerze rejestracyjnym WA 9178A*”, oraz w części IV w pkt 1 i 5 w całości, wydana została bądź to z istotnym naruszeniem prawa materialnego, bądź też bez podstawy prawnej, konieczne stało się uchylenie zaskarżonej decyzji w części obejmującej te jej elementy i umorzenie postępowania pierwszej instancji. W tym zakresie nie było możliwe, ani konieczne orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez zastąpienie uchylonych postanowień innymi. Pozostałe elementy decyzji organu I instancji są wystarczające do udzielenia stronie przedmiotowego zezwolenia i zagwarantowania jego należytej realizacji. Dodatkowo Kolegium dopatrzyło się naruszenia przez organ I instancji prawa w części I decyzji, poprzez uwarunkowanie momentu podjęcia działalności od uprawomocnienia się decyzji, zamiast od momentu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności. W tym zakresie zasadne było uchylenie decyzji w części i orzeczenie co do istoty sprawy.

Wydane przez Kolegium rozstrzygnięcie w tym kształcie oznacza, że decyzja organu I instancji zostaje utrzymana w mocy w pozostałym zakresie – w tej części odpowiada ona prawu - a zatem treść zezwolenia udzielonego stronie kształtowana jest zarówno przez decyzję organu I instancji, jak i decyzję organu II instancji.

Na marginesie Kolegium przypomina organowi I instancji, że zgodnie z art. 66a § 1 i 3 K.p.a., organ I instancji ma obowiązek prowadzenia metryki sprawy. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

W administracyjnym toku postępowania niniejsza decyzja jest ostateczna.

Od niniejszej decyzji strona ma prawo wniesienia skargi. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, ul. Staromłyńska 10, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Skarga podlega wpisowi stałemu w kwocie 800 zł, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 26 Rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2193). Wpis wnosi się bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Ponadto Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy na warunkach określonych w art. 243 – 262 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.).

Klauzula dotycząca ochrony danych osobowych:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie - z siedzibą w Szczecinie, Plac Batorego 4, 70-207 Szczecin informuje, że zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych – RODO z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. UE. L.z 2016 r. Nr 119) Administratorem Państwa danych osobowych jest Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie. Szczegółowe informacje o zasadach przetwarzania Państwa danych osobowych oraz przysługujących Państwu prawach z tym związanych znajdują się na naszej stronie Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem: <https://szczecin.sko.bip.waw.pl> w zakładce: Klauzula informacyjna.

Przewodniczący

Łukasz Siekierski

Członek

Dennis Warcholak

Członek

Dorota Wróblewska

Otrzymują:

1. adw. Marcin Kłoda, Kłoda Narkiewicz – Jodko, Spółka Partnerska Adwokaci, al. Jana Pawła II 78 lok. 48 – pełnomocnik TOI TOI Polska sp. z o.o.
2. Prezydent Miasta Stargard, Urząd Miasta w Stargardzie, ul. Hetmana Stefana Czarnieckiego 17, 73-110 Stargard wraz z aktami I instancji,
3. a/a.