



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 czerwca 2016 r.

Poz. 3002

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.91.2.2016.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 ust. 3 pkt 6, § 2 ust. 4 pkt 2-4, § 2 ust. 5 pkt 3 uchwały nr 190/XIX/16 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 25 maja 2016 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 Miejskiej Nowa Ruda.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 maja 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w związku art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r. poz. 299), Rada Miejska w Nowej Rudzie podjęła uchwałę nr 190/XIX/16 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Miejskiej Nowa Ruda.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 30 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 2 ust. 3 pkt 6 oraz § 2 ust. 4 pkt 2-4 uchwały** z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) – zwanej dalej „ustawą”,

- **§ 2 ust. 5 pkt 3 uchwały** z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 1 in fine rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r. poz. 299).

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy, zgodnie z którym rada gminy (tu: Rada Miejska) 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 (prowadzenie przez

przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych), uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Stosownie do powyższego przepisu Rada określiła zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że przy ich określeniu ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, w myśl której organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”

**W § 2 ust. 3 pkt 6 uchwały** Rada postanowiła, że *po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem należy wykonać następujące zabiegi: a) przywrócić teren, na którym prowadzona była działalność do stanu pierwotnego, b) umyć oraz zdezynfekować wszystkie pojazdy, urządzenia wyposażenia, oraz pomieszczenia służące do prowadzenia działalności.*

Z kolei w myśl **§ 2 ust. 4 pkt 2-4 uchwały** ustalono wymagania porządkowe: - *świadczenia usług odbierania nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości wyłącznie na podstawie umowy i na warunkach w niej określonych (pkt 2), - przedsiębiorca zobowiązany jest do wystawiania dowodów wykonania usług (faktur VAT lub rachunków) z podaniem daty odbioru, ilości i rodzaju odebranych nieczystości ciekłych oraz cen) (pkt 3), - przedsiębiorca zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zawartych umów z właścicielami nieruchomości i dowodów świadczenia usług (pkt 4).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje uchwały zostały podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającym Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały postanowił przekazać organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia wymagań jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Tym samym, Rada jest władna do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Burmistrza Nowej Rudy. Rada ustalając wymogi uwzględnia opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, jak również przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia: "Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu 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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska".

Powyższe regulacje zarówno ustawy, jak i rozporządzenia wskazują, że ustalenie wymagań przez Radę dotyczy początkowego etapu procedury uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Tymczasem kwestionowana regulacja **§ 2 ust. 3 pkt 6 uchwały** dotyczy wymagań skierowanych wobec przedsiębiorcy nie na etapie ubiegania się o zezwolenie, lecz określa wymagane zabiegi sanitarne jakie należy dokonać już po zakończeniu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Natomiast wymagania określone w **§ 2 ust. 4 pkt 2-4 uchwały** odnoszą się już do zagadnień związanych z samym prowadzeniem działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a w szczególność prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności.

Z kolei w tym zakresie organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z wymogami odnośnie zabiegów sanitarnych po zakończeniu działalności oraz wymagania dotyczące obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem zostały z woli ustawodawcy objęte treścią samego zezwolenia wydawanego przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy zezwolenie powinno określać niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. Dodatkowo wygaśnięcie lub cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska (art. 9 ust. 3). W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy zezwolenie powinno określać 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, warto zauważyć, że w zakresie ustalonego przez Radę wymogu świadczenia usług odbierania nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości wyłącznie na podstawie umowy i na warunkach w niej określonych, już sam ustawodawca w sposób pośredni ustalił wymóg świadczenia takich usług wyłącznie na podstawie umowy poprzez, po pierwsze wprowadzenie wymogu sprawozdawczości podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jak bowiem stanowi art. 9o ust. 1 ustawy podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. 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 (art. 9o ust. 4 ustawy). Po drugie, z treści art. 6 ust. 1 ustawy wynika obowiązek właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Powyższy obowiązek właścicieli nieruchomości determinuje sposób dokumentowania świadczenia usług przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Analiza uregulowań uchwały w kontekście zapisów ustawowych wskazuje, że Rada podejmując § 2 ust. 3 pkt 6 oraz § 2 ust. 4 pkt 2-4 uchwały nie tylko przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, ale jednocześnie w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy (Burmistrza Nowej Rudy). Z treści art. 9 ust. 1 ustawy jednoznacznie wynika, że to Burmistrz Nowej Rudy, a nie Rada jest kompetentny do ustalenia w treści zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane od przedsiębiorcy już po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem oraz wymagania dotyczące obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru **§ 2 ust. 3 pkt 6 oraz § 2 ust. 4 pkt 2-4 uchwały** został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy.

W **§ 2 ust. 5 pkt 3 uchwały**, Rada ustanawiając wymagania w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych postanowiła, że - *miejsce przekazywania nieczystości ciekłych powinni znajdować się w jak najmniejszej odległości od miejsc nagromadzenia nieczystości płynnych wymagających wywozu.*

W kontekście powyższego zapisu uchwały, należy zwrócić uwagę na postanowienia § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W akcie wykonawczym do ustawy ustalono, że wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu 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.

Konfrontując przytoczony zapis § 2 ust. 5 pkt 3 uchwały oraz powyższe wytyczne zawarte w rozporządzeniu stwierdzić należy, że Rada w sposób istotny naruszyła prawo. Przepis, mocą którego dochodzi do ograniczenia kręgu stacji zlewnych, do których należy przekazywać nieczystości ciekłe (znajdująca się w jak najmniejszej odległości od miejsc nagromadzenia nieczystości płynnych) nie może być uznany za niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości. Tym samym naruszony został § 1 in fine rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Kwestionowana regulacja w sposób istotny narusza także przepis art. 22 Konstytucji RP stanowiący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny oraz art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Wolność działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej, jak też wolność decydowania o sposobie wykonywania wybranej sfery tej działalności. Przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych może zatem wybrać dowolną stację zlewną gotową do odbioru nieczystości ciekłych.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna z art. 7 ust. 3a ustawy nie upoważnia rady gminy do stanowienia regulacji dotyczących obowiązków przedsiębiorców związanych z przekazywaniem nieczystości do konkretnych stacji zlewnych. Ponadto, postanowienia określające stacje zlewnie, zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy, są elementem zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Potwierdza to zatem brak kompetencji organu stanowiącego gminy do regulowania wskazanej kwestii.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru **§ 2 ust. 5 pkt 3 uchwały** został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 in fine rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
K. Zieliński