



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 listopada 2023 r.

Poz. 6141

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.152.6.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

ustępu 3 lit. a, ustępu 5 i ustępu 6 załącznika do uchwały nr 386/LIX/23 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżnienia zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.), Rada Miasta i Gminy Wleń podjęła uchwałę nr 386/LIX/23 w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżnienia zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie ustępu 3 lit. a, ustępu 5 i ustępu 6 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Z treści powyższego przepisu upoważniającego wynika więc, że wymagania, które określi rada w uchwale, przedsiębiorca powinien spełniać już przed udzieleniem mu zezwolenia i powinny być one przed udzieleniem zezwolenia weryfikowalne.

Rada Miasta i Gminy Wleń zrealizowała przepis upoważniający w uchwale nr 386/LIX/23 w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżnienia zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W ustępie 3 lit. a) załącznika do uchwały Rada Miasta i Gminy Wleń wskazała, że „mycie i dezynfekcja pojazdów asenizacyjnych służących do opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych powinny odbywać się zgodnie z wymogami § 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002, nr 193, poz. 1617)”. Przedmiotowy przepis rozporządzenia stanowi, że „po dokonaniu opróżnienia zbiornika w pojazdach asenizacyjnych część spustowa zbiornika powinna być odfakowana, a po zakończeniu pracy pojazdy te powinny być umyte”.

Z kolei w ustępie 5 załącznika do uchwały ustalono następujące wymagania dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych:

- a) prowadzący działalność jest zobowiązany do zawierania umów z właścicielami nieruchomości na świadczenie usług polegających na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych;
- b) prowadzący działalność jest zobowiązany do wystawiania dowodów wykonania usługi określonej w pkt 5 lit. a (faktur VAT lub rachunków) z podaniem miejsca, daty wykonania usługi oraz ilości wywiezionych nieczystości ciekłych i sposobu ich zagospodarowania;
- c) prowadzący działalność jest zobowiązany do prowadzenia wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi zawarł umowy na opróżnianie zbiorników lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz z którymi umowy te uległy rozwiązaniu;
- d) prowadzący działalność jest zobowiązany do gromadzenia danych wymienionych w pkt 5 lit. a, b, c w celu udostępnienia uch pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Wleń upoważnionym do przeprowadzenia kontroli zgodnie z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ustępie 6 załącznika do uchwały Rada wskazała jako wymóg ogólny, że „zastrzega się prawo nałożenia dodatkowych warunków prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, jeżeli wymagać będą tego względy ochrony środowiska, sanitarne lub nowe uwarunkowania prawne w przedmiotowym zakresie.”.

W ocenie organu nadzoru wskazana powyższe kwestionowane regulacje załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającym radę gminy 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 lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Tym samym, Rada Miasta i Gminy Wleń jest władna do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Burmistrza Miasta i Gminy Wleń. Rada ustalając wymogi, uwzględnia opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, jak również przepisy rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 322).

Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia: „Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, dotyczące: 1) opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, b) bazy transportowej, 2) zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, o których mowa w pkt 1 lit. a, 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 lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz zapewniający należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.”.

Powyższe regulacje – zarówno ustawy, jak i rozporządzenia – wskazują, że rada gminy posiada kompetencję do ustalenia wyłącznie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia i weryfikowalnych na tym etapie procedury, a nie odnoszących się do etapu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 251/12) orzekł, że „Określony w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wyznaczony w § 2 ust. 1 powołanego rozporządzenia szczegółowy zakres wymagań, daje podstawy do ograniczenia tej regulacji wyłącznie do wymagań uzyskania zezwolenia, a nie prawidłowości realizacji zezwolenia oraz kontroli wywiązywania się przez mieszkańców gminy z obowiązków nałożonych przez ustawę na właścicieli nieruchomości. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje zatem podstaw do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku dysponowania systemem informatycznym i prowadzenia ewidencji zawartych umów jako warunku uzyskania zezwolenia” (tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 862/17).

Tymczasem kwestionowane regulacje ustępu 3 lit. a i ustępu 5 załącznika do uchwały określają wymagania skierowane wobec przedsiębiorcy, które dotyczą etapu prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z wymogami odnośnie standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska (ust. 3 lit. a załącznika) zostały – z woli ustawodawcy – objęte treścią samego zezwolenia wydawanego przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.”. Po drugie, obowiązek zawierania umów przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6 ust. 1). Po trzecie obowiązki przedsiębiorców do wystawiania dowodów wykonania usługi wynikają z odrębnych przepisów prawa.

Treść regulacji ust. 6 załącznika nie jest natomiast żadnym wymogiem nałożonym na przedsiębiorcę. Jest jedynie informacją, że mogą zostać nałożone dodatkowe warunki prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, jeżeli wymagać będą tego względy ochrony środowiska, sanitarne lub nowe uwarunkowania prawne. Tym samym, treść tego przepisu leży zupełnie poza zakresem upoważnienia ustawowego, wyrażonego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy mieć na uwadze, że organ stanowiący gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanych wyżej upoważnień ustawowych stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji RP, 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.”

Końcowo, organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Załącznik do przedmiotowej uchwały powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski