



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 września 2023 r.

Poz. 5471



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 324.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/324/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 10 sierpnia 2023r. w sprawie określenia wymagań, 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, w części obejmującej jej § 2 ust. 1 pkt 1 lit. e, pkt 3 lit. a oraz pkt 4 lit. a.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/324/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 10 sierpnia 2023r. w sprawie określenia wymagań, 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, w części obejmującej jej § 2 ust. 1 pkt 1 lit. e, pkt 3 lit. a oraz pkt 4 lit. a.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/324/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2023r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. 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).

Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, 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, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Zakres powyższych wymagań doprecyzowany został w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania 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 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 należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Uchwała podejmowana przez Radę Gminy na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Wymagania zatem winny być sformułowane w sposób precyzyjny, z uwzględnieniem zakresu upoważnienia przyznanego Radzie przez ustawodawcę.

Stosownie do treści § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w § 1 uchwały, powinien: *zapewnić liczbę i stan techniczny pojazdów gwarantujący ciągłość usług opróżniania zbiorników bezodpływowych, osadników przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych od podmiotów, z którymi przedsiębiorca ma zawarte umowy (pkt 1 lit. e), opróżniać zbiorniki bezodpływowe lub osadniki w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach nieruchomości zgodnie z ustaleniami z właścicielami nieruchomości oraz zapisami zawartymi w „Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Konopnica” (pkt 3 lit. a).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe wymagania można spełnić dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zaznaczyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność.

Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 7 ust. 3a ustawy, który jest podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, ogranicza kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia.

Określenie obowiązków związanych z wykonywaniem usług objętych zezwoleniem powinno się znaleźć w decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;

6) 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.

Rada Gminy została upoważniona do określenia tylko takich wymagań, które mieszczą się w ramach przyznanej kompetencji i tylko takich, których spełnienie przez przedsiębiorcę można poddać weryfikacji w procesie udzielania zezwolenia.

Zapisy uchwały odnośnie zawieranych przez przedsiębiorcę umów oraz jakości i sposobu wykonywania przez niego obowiązków dotyczą ściśle już prowadzonej działalności czyli odnoszą się do przedsiębiorcy prowadzącego działalność w przedmiotowym zakresie, a to jest możliwe dopiero po uzyskaniu zezwolenia i powinno się znaleźć w decyzji o udzieleniu zezwolenia.

Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 819/11, WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 268/19, WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20 oraz NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12).

W § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały przyjęto, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia powinien *posiadać pisemne potwierdzenie gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną*.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy, dotyczy bowiem kwestii uregulowanych już w ustawie. Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną*.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013r. sygn. II SA/Gl 1536/12: „*Rada gminy nie została upoważniona do określenia w uchwale wymaganej treści wniosku, w tym wymaganych załączników do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Kwestie te zostały uregulowane wyczerpująco w art. 8 ust. 1 i 2a u.c.p.g*”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/324/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Konopnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica