



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 4 października 2023 r.

Poz. 4892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.391.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIV/383/23 Rady Gminy Piecki z dnia 28 sierpnia 2023 r.** w sprawie 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 na terenie Gminy Piecki.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 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) określiła 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.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Orzecznictwo sądowo-administracyjne stoi na stanowisku, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Podstawę materialnoprawną do 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, stanowi przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie, z którym 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, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Przepis ustawy uzależnia możliwość prowadzenia działalności w tym zakresie od uzyskania zezwolenia wydawanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Natomiast z art. 7 ust. 7 ww. ustawy wynika, iż minister właściwy do spraw klimatu, kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców oraz dążąc do ujednolicenia kryteriów wydawania zezwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 2, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób określania wymagań, o których mowa w ust. 3a.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia 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) 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.
- Działając na ww. podstawie Rada Gminy Piecki w § 5 uchwały, w zakresie wymagań dotyczących miejsc przekazywania nieczystości ciekłych postanowiła, że
- przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych musi udokumentować gotowość odbioru ścieków przez stację zlewną zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (ust. 1);
 - odebrane od mieszkańców nieczystości ciekłe przedsiębiorca zobowiązany jest przekazywać do stacji zlewnych spełniających wymagania określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 939) (ust. 2).

Analizując treść ust. 1 ww. przepisu uchwały - § 5, stwierdzić trzeba, że 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 transportu nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt: „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”.

W przypadku § 5 ust. 2 ww. uchwały w ocenie organu nadzoru, powyższe wymagania odnoszą się do sposobu wykonywania już prowadzonej działalności, a więc powinny być spełnione na etapie jej wykonywania. Nie są to natomiast wymagania, których spełnienie warunkowałoby uzyskanie zezwolenia. Na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia nie jest możliwe wykazanie przez przedsiębiorcę spełnienia tychże wymagań.

Realizacja kompetencji rady gminy wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy powinna następować w taki sposób, aby wprowadzone dla przedsiębiorcy wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia. W jednolitym w tym zakresie orzecznictwie sądy administracyjne wskazują, iż sprzeczne z prawem jest określanie w uchwale, jakie obowiązki będzie musiał spełniać przedsiębiorca przy wykonywaniu swojej działalności, a więc już przy realizacji zezwolenia. Wskazuje się, bowiem, że 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. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ogranicza, zatem 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 tej działalności. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem, określa w zezwoleniu organ wykonawczy gminy. Taką wykładnię art. 7 ust. 3a ustawy przyjęły sądy administracyjne m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 212/19 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 22 marca 2011 r., o sygn. akt II SA/Ol 65/11.

W związku z koniecznością stwierdzenia nieważności § 5 ust. 1 i ust. 2 zakwestionowany akt nie wypełnia delegacji wynikającej z § 1 pkt 2 i 3 ww. rozporządzenia, co skutkuje koniecznością wyeliminowania go w całości z obrotu prawnego.

Na marginesie należy dodać, że również inne przepisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo.

Uzasadniając tę ocenę wskazać trzeba, że określone przez radę gminy 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.

W związku z powyższym, konieczne jest zakwestionowanie regulacji stanowiących, że:

- „...pojazdy powinny spełniać standardy techniczne określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (t.j. Dz. U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617)” (§ 2 ust. 2);
- „... baza transportowa powinna spełniać wymagania wynikające z przepisów prawa budowlanego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowych” (§ 3 ust. 2);
- „... dopuszcza się mycie i dezynfekcję pojazdów asenizacyjnych na terenie bazy transportowej, pod warunkiem zachowania zasad ochrony środowiska określonych w odrębnych przepisach” (§ 4 ust. 2 pkt 1).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania np. przepisów ustawy prawa budowlanego, czy bhp, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Piecki kwestionowanych regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego. Podkreślić też trzeba, że zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Dodać należy ponadto, że działanie takie narusza także zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, jak mają zachować się przedsiębiorcy, do których skierowana, jest przedmiotowa uchwała - jakie konkretnie przepisy, mają w tym wypadku zastosowanie.

Regulacje takie, są zatem niedopuszczalne, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III

SA/Lu 131/11), nie może natomiast tego czynić w kwestionowany sposób, bo przepis ten jest nieczytelny dla adresata.

Wymogu precyzyjności i jednoznaczności nie spełnia również częściowo kolejny przepis uchwały, czyli § 4 ust. 3, stanowiący, że „... przedsiębiorca powinien zapewnić warunki umożliwiające *natychmiastowe* usuwanie zanieczyszczeń powstających w miejscu odbioru nieczystości ciekłych oraz powodowanych przez pojazdy asenizacyjne na trasie ich przejazdu”. Użyte w tym przepisie sformułowanie „natychmiast” jest pojęciem nieostrym, które może być różnie oceniane, co jest niedopuszczalne.

Podsumowując powyższe stwierdzić trzeba, że właściwa realizacja cytowanych 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 (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 22 marca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 65/11).

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojceki