



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 23 października 2023 r.

Poz. 5070

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.401.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 12 października 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 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr LXXVII/545/2023 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Gołdap, w części obejmującej :

- § 1 ust. 2 pkt 2) i pkt 3) uchwały
- § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „„odpowiednią”, „która spełnia normy bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowe sanitarne i ochrony środowiska”
- § 1 ust. 3 pkt 2) uchwały
- § 1 ust. 4 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „eksploatowanej przez siebie”, „spełniającym wymagania ochrony środowiska”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 12 września 2023 r., powołując jako podstawę 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 2022 r., poz. 2519 z późn. zm.), a także 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), Rada Miejska w Gołdapi określiła przedmiotowe wymagania.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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. wydanego w tej sprawie, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Określone przez radę 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. Realizując kompetencje wynikające z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący obowiązany jest ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym przepisie. Odstąpienie od tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że uchwały, podejmowane na podstawie ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczą przedsiębiorców, którzy ubiegają się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Oznacza to, że uchwała nie dotyczy podmiotów, które na terenie danej gminy prowadzą działalność w tym zakresie, lecz skierowana powinna być do przedsiębiorców, którzy działalność w tym zakresie zamierzają podjąć. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł, że określenie innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie wykroczenie świadczy o wadliwości uchwalonych zapisów uzasadniającej wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w tej części (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 355/10).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że w zakresie wymagań dotyczących wyposażenia technicznego, w treści § 1 ust. 2 uchwały wskazano, że przedsiębiorca powinien dysponować pojazdem asenizacyjnym, posiadającym aktualne badania techniczne potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu oraz homologacją lub ważnym zaświadczeniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (pkt 2), a także - powinien dysponować pojazdem oznakowanym w sposób trwały, czytelny i widoczny, umożliwiającą identyfikację (nazwa, dane adresowe) podmiotu świadczącego usługi (pkt 3).

Wymagania te zdaniem organu nadzoru, dotyczą obowiązków związanych z wydanym już zezwoleniem i nie mogą stanowić warunków jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia.

Upoważnienie ustawowe bezwzględnie ogranicza możliwość działania organu stanowiącego gminy wyłącznie do ustalenia, jakie są wymagania w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia. Tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów w trakcie realizacji zadań. Tego rodzaju regulacje stanowią, bowiem przekroczenie zakresu ustawowego umocowania i czynią kwestionowaną uchwałę w tej części sprzeczną z prawem.

Ponadto, w treści przepisów uchwały dotyczących wymagań odnośnie bazy transportowej postanowiono, że przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, powinien posiadać tytuł prawny do dysponowania „odpowiednią” bazą transportową, która winna spełniać normy bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowe sanitarne i ochrony środowiska (§ 1 ust. 3 pkt 1) uchwały), a także - posiadać bazę transportową w postaci terenu utwardzonego, ogrodzonego, zabezpieczonego przed dostępem osób postronnych oraz zapleczem sanitarno-technicznym (§ 1 ust. 3 pkt 2) uchwały).

Zdaniem organu nadzoru treść przepisu § 1 ust. 3 pkt 1) w zakwestionowanej części oraz przepis § 1 ust. 3 pkt 2) uchwały, nie wypełniają wymogu precyzyjnego i jasnego określenia wymagań, jaki musi spełnić przedsiębiorca. Sformułowania „odpowiednia baza transportowa”, spełniająca „normy bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowe sanitarne i ochrony środowiska”, stanowią w swej istocie klauzule generalne, na podstawie których podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić, jakie warunki ma spełnić. Ponadto, postanowienia te oraz postanowienia § 1 ust. 3 pkt 2) uchwały, odnoszą się do wymagań, które mogą być spełnione dopiero na etapie realizacji działalności, po uzyskaniu zezwolenia. Jednocześnie też, postanowienie § 1 ust. 3 pkt 2) uchwały nie uwzględnia dopuszczalnej sytuacji faktycznej posiadania nie samej bazy transportowej lecz jedynie tytułu prawnego do dysponowania nią (po uzyskaniu zezwolenia).

Analogiczne uwagi odnieść należy do zakwestionowanych postanowień § 1 ust. 4 uchwały. Wymóg dysponowania miejscem do mycia i dezynfekcji pojazdów, zlokalizowanym w bazie „eksploatowanej” przez przedsiębiorcę, sugeruje konieczność wykorzystywania przez przedsiębiorcę tej bazy już na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia, a nie jedynie dysponowaniem tytułem umożliwiającym korzystanie z niej w przyszłości. Konieczność spełnienia „wymagań ochrony środowiska”, stanowi niedopuszczalna klauzulę generalną, co szczegółowo wyjaśniano powyżej.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojceki