



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 9 października 2024 r.

Poz. 4424

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.316.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr V.13.2024 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 29 sierpnia 2024 r.** w sprawie przyjęcia regulaminu odbioru nieczystości ciekłych dowożonych ze zbiorników bezodpływowych na stację zlewną Oczyszczalni Ścieków w Starych Juchach.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 2 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399), określiła regulamin odbioru nieczystości ciekłych dowożonych ze zbiorników bezodpływowych na stację zlewną Oczyszczalni Ścieków w Starych Juchach, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, lub wspólnych ze związkiem metropolitalnym stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty.

Cytowany przepis ww. ustawy określa zadania gminy, jednakże nie jest podstawą do wydania uchwały ustalających możliwość korzystania z obiektów i urządzeń gminnych. Normą pozwalającą radzie na stanowienie prawa w tym zakresie jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który ściśle określa sytuacji kiedy może być zastosowany. Stosownie do ww. przepisu, organem właściwym do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest rada gminy, która czyni to w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Winno odbywać się w trybie wskazanym w art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, czyli akt prawa miejscowego ustanawia - w tym wypadku rada gminy - w formie uchwały.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast „tryb” zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

Dodać też należy, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów

i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

W związku z tym, ww. warunki i zasady korzystania z obiektów i urządzeń nie mogą być całkowicie dowolnie kreowane. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Podkreślić też trzeba, że w przypadku zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej sam ustawodawca przesądził, że są one aktem prawa miejscowego uchwalonym przez radę gminy, a zatem powszechnie obowiązują na obszarze gminy, zawierają normy generalne oraz abstrakcyjne, gdyż ich regulacje kształtują sytuację prawną nieograniczonej ilości adresatów i mają możliwość zastosowania w nieograniczonej ilości przypadków w przyszłości.

Uzasadnieniem takiego podejścia do kształtowania przedmiotowej kwestii jest okoliczność, że postanowienia ww. uchwał rady dotyczą gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Należy podkreślić, że nie istnieje ustawowa definicja obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że są nimi place, skwery, świetlice, obiekty kultury, tereny rekreacyjny, parki, targowiska, itp.

O zaliczeniu danego obiektu do kategorii „użyteczności publicznej” decyduje zaspokajanie zbiorowych i powszechnych, a nie indywidualnych lub grupowych potrzeb społecznych (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 21/20), ale także jego ogólnodostępność (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 570/12).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, stacja zlewna oczyszczalni ścieków nie jest obiektem ogólnodostępnym.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie z ust. 3a ww. przepisu, 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.

Oznacza to, że w przypadku stacji zlewnej oczyszczalni ścieków ustawodawca bardzo zawęził krąg podmiotów, które mogą korzystać z tego obiektu gminnego - są to bowiem jedynie przedsiębiorcy, którzy posiadają: zezwolenie udzielone przez wójta danej gminy, czyli w tym przypadku Stare Juchy oraz stosowną umowę na „dostarczenie” nieczystości ciekłych.

Należy w tym miejscu wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 (OTKZU z 1998 r. Nr 4, poz. 48, s. 262), wyjaśnił, że akt powszechnie obowiązującego prawa, w tym akt prawa miejscowego, może być wydany tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia; przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. np.: orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U. 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2; postanowienie z dnia 20 stycznia 1988 r., sygn. akt Uw 6/87, OTK w 1988 r., poz. 10; orzeczenie z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. akt U. 5/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 21).

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 normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Powyższe, z uwagi na fakt, że stacja zlewna oczyszczalni ścieków nie posiada przymiotu ogólnodostępności, przesądza o braku podstaw do uchwalenie regulaminu korzystania z tego obiektu w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym, uznać trzeba, że uchwała Nr V.13.2024 Rady Gminy Stare Juchy podjęta została bez podstawy prawnej.

Na marginesie niezależnie od powyższego dodać trzeba, że analiza treści załącznika Nr 1, 2, 3 do wyżej wymienionej, wadliwej uchwały wskazuje, iż rada gminy również szczegółowymi postanowieniami tych dokumentów rażąco naruszyła prawo.

Przykładowo należy chociażby wskazać, iż na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do definiowania jakichkolwiek pojęć użytych w treści uchwały, a tym bardziej modyfikowania regulacji ustawowych, czyli w tym przypadku przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r., poz. 757), które określają, czym są nieczystości ciekłe, ścieki bytowe i przemysłowe.

Rada nie może też decydować o uprawnieniach i obowiązkach właściciela obiektu, czy też podmiotu zarządzającego obiektem. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Niedopuszczalne jest uregulowanie w tego typu uchwale kwestii umownych oraz należących do sfery wykonawczej gminy. To bowiem wójt, jako organ wykonawczy uprawniony do składania w imieniu gminy oświadczeń woli oraz przedsiębiorca, który posiada zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, są właściwi do kreowania stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną.

W zakresie przywołanej przez radę gminy delegacji ustawowej nie mieści się także uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury dokumentowania realizacji usług świadczonych przez podmiot prowadzący stację zlewni oczyszczalni ścieków oraz rozpatrywania przez niego reklamacji, czy też określenia wartości dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń ścieków.

Nadmienić również trzeba, że uchwalając ww. Regulamin organ stanowiący Gminy Stare Juchy zignorował regulacje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2023 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1716), co także jest niedopuszczalne.

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski