



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 8448

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.361.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 września 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.)

orzekam

nieważność § 5 uchwały nr LXIV/637/2023 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 9 sierpnia 2023 r. 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 na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę nr LXIV/637/2023 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 na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), 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) oraz § 1 rozporządzenia Ministra Klimatu 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 sierpnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis 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), zwaną dalej "ustawą", zgodnie z którym: "Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie

zezwoleń, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań". Jak stanowi cytowany powyżej art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, "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 § 1 rozporządzenia Ministra Klimatu 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".

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że przy określeniu wymagań dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, rada gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy władzy publicznej mogą działać zatem 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.

Stosownie do powyższych przepisów Rada Gminy Ostrów Wielkopolski w § 1, § 2, § 3 i w § 4 uchwały określiła zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową 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. Jednakże w § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski uregulowała, że: "Świadczenie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski może być prowadzone wyłącznie na podstawie umowy z właścicielem lub użytkownikiem nieruchomości i na warunkach w niej określonych". Natomiast w § 5 ust. 2 uchwały określono, że: "Przedsiębiorca zobowiązany jest do wystawiania dowodów za wykonanie usługi z podaniem daty jej wykonania, ilości oraz rodzaju wywiezionych nieczystości ciekłych wraz z ceną za wykonaną usługę. Wykaz zawierający rodzaj oraz ilość wywiezionych nieczystości ciekłych wraz z adresami nieruchomości, na których wykonano usługę winny stanowić załącznik do sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych". Zatem Rada Gminy Ostrów Wielkopolski w § 5 uchwały uregulowała określone obowiązki jakie mają przedsiębiorcy już po uzyskaniu pozwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W ocenie organu nadzoru cytowany powyżej § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Należy bowiem stwierdzić, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały postanowił przekazać organowi stanowiącemu gminy wyłącznie 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 Gminy Ostrów Wielkopolski była upoważniona do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Wójta Gminy Ostrów Wielkopolski na te usługi. Tymczasem kwestionowana regulacja § 5 ust. 1 i 2 rozpatrywanej uchwały określa wymagania skierowane wobec przedsiębiorcy, które dotyczą etapu prowadzenia już działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników

w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, tj. świadczenia wskazanych usług wyłącznie na podstawie umowy, ściśle określonego dokumentowania takich usług oraz zasad sporządzania sprawozdań z wykonanych usług przez przedsiębiorcę, który otrzymał zezwolenie.

W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., IV SA/Po 268/19 stwierdzono jednoznacznie, iż: "Jednocześnie dostrzec należy, iż omawiany przepis art. 7 ust. 3a ustawy wskazuje również szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Zakres tej kompetencji rady gminy sprowadza się do określenia wymagań stawianych przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie precyzyjnie określonego rodzaju działalności, tj. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Powyższa norma kompetencyjna - upoważnienie nie daje radzie gminy prawa do regulowania w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, zagadnień innych niż wskazane w art. 7 ust. 3a ustawy, w tym również określania takich wymagań, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności, czyli po uzyskaniu zezwolenia, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres delegacji ustawowej, kwalifikujące się do kategorii istotnych naruszeń prawa i uzasadniające wyeliminowanie uchwały w tej części z porządku prawnego". Powyższe stanowisko takich sprawach jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 251/12, wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2018 r., II SA/Łd 336/18 oraz wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2019 r., IV SA/Wa 1601/19).

Organ nadzoru stwierdza także, że Rada Gminy Ostrów Wielkopolski uchwalając § 5 ust. 1 uchwały oraz § 5 ust. 2 zdanie pierwsze uchwały wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, a dotyczącą obowiązku dokumentowania opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, poprzez zawieranie umów w tym zakresie i posiadania dowodów wykonania tych usług. Organ nadzoru stwierdza, że powyższa sprawa została w pełni uregulowana w przepisie rangi ustawowej, zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 1 ustawy, "Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub, 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi". W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Ostrów Wielkopolski nie była upoważniona ustawowo do regulowania w uchwale wydanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy kwestii, która została już unormowana w przepisach rangi ustawowej.

W ocenie organu nadzoru § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały został wydany także z istotną modyfikacją zapisów rangi ustawowej. W § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały uregulowano bowiem co powinno zawierać sprawozdanie przedsiębiorcy, który świadczy usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (wykaz zawierający rodzaj i ilość wywiezionych nieczystości wraz z adresami nieruchomości, na których wykonano ww. usługi). Tymczasem art. 9o ustawy szczegółowo reguluje już obowiązek składania sprawozdań przez przedsiębiorcę w ramach usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Zgodnie z art. 9o ust. 1 ustawy, "Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań". Natomiast art. 9o ust. 3 i 4 ustawy zawiera szczegółowy katalog informacji jakie powinno zawierać sprawozdanie przedsiębiorcy, który świadczy usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Katalog tych informacji nie jest tożsamy w informacjami sprawozdawczymi określonymi w § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały. Wobec powyższego należy stwierdzić, że § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały został także wydany z istotnym naruszeniem art. 9o ustawy, jako modyfikacja tej regulacji prawnej.

Ze względu na wszystkie powyższe ustalenia należy stwierdzić, że zapisy § 5 uchwały zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a poza tym dotyczą sprawy już uregulowanej w przepisach rangi ustawowej oraz stanowią niedopuszczalną modyfikację wskazanych powyżej zapisów ustawowych.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 5 uchwały z dnia 9 sierpnia 2023 r. Rady Gminy Ostrów Wielkopolski nr LXIV/637/2023 jest zasadne i konieczne.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski
2. Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski