



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4377

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.585.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/351/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Mszana w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz § 1 pkt 2 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), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Mszana przyjęła uchwałę Nr LI/351/2023 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Mszana w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 7 ust. 3a ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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, 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 art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy uzależnia możliwość prowadzenia działalności w tym zakresie od uzyskania zezwolenia wydawanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Z kolei, z art. 7 ust. 7 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: 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.

Organ nadzoru podkreśla, 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 4. Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Mszana, w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych powinien posiadać:

1. Zaplecze techniczne umożliwiające wykonywanie mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, które odbywać się będzie zgodnie z wymogami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. 2002 poz. 1617),

2. Dokumenty świadczące o możliwości wykonywania zabiegów w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych przez inny podmiot, w przypadku, gdy zaplecze techniczne nie spełnia wymagań, o których mowa w pkt 1.

3. Świadczenie usług powinno odbywać się w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców oraz zanieczyszczenia tras wywozu.

4. Miejsca zanieczyszczone nieczystościami ciekłymi podczas wykonywania usługi powinny być niezwłocznie uporządkowane i zdezynfekowane.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w ocenie organu nadzoru, przez określenie wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych, o których mowa w § 1 pkt 2 rozporządzenia należy rozumieć obowiązek określenia czynności mających na celu m.in. zneutralizowanie, usunięcie nieczystości ciekłych, w celu zapewnienia porządku i stanu sanitarnego pojazdów asenizacyjnych itp.

Ponownie należy zaznaczyć, że na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia organ stanowiący gminy był obowiązany określić 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 zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych z świadczeniem ww. usług – przy jednoczesnym uwzględnieniu wytycznych, że wymagania te mają być określone w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących ww. usługi oraz zapewniający należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Mszana w omawianej regulacji uchwały określiła przedmiotowe wymagania w sposób niejasny i nieprecyzyjny, gdyż posłużyła się niedookreślonymi prawnie sformułowaniami, takimi jak:

- zaplecze techniczne,
- sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców,
- uporządkowane.

Z ww. sformułowań uchwały, nie można wywieść, jakie konkretne wymagania zostały nałożone na przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na wykonywanie przez nich usług. Brak określoności sformułowania: „uporządkowany” powoduje, że nie jest wiadomym, jakie zabiegi porządkowe należy przeprowadzić, aby został otrzymany efekt pożądaný przez uchwałodawcę. Podobnie należy stwierdzić w przypadku niezdefiniowanego nigdzie pojęcia „zaplecze techniczne”. Brak możliwości ustalenia zakresu pojęciowego tego terminu sprawia, że nie jest wiadomym, jaka część przedsiębiorstwa może być weryfikowana przez Gminę przy wydawaniu zezwolenia. Niejasne sformułowanie „sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców” również uniemożliwia ustalenie zakresu obowiązku narzuconego przedsiębiorcom.

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wykazano, żadne z unormowań § 4 załącznika do uchwały nie spełnia ww. wymogów, a tym samym nie realizuje on w pełni zakresu delegacji ustawowej w zakresie: 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, dotyczące zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, o których mowa w pkt 1 lit. a, co rzutuje na legalność całej uchwały.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że określenia w § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały wymogów dotyczących „sposobu świadczenia usług” również nie można zakwalifikować, jako wypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia.

Uchwały podejmowane na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy dotyczą przedsiębiorców, którzy ubiegają się o uzyskanie zezwolenia w zakresie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Oznacza to, że uchwała nie może dotyczyć podmiotów, które na terenie danej gminy prowadzą działalność w tym zakresie, lecz skierowana winna być do podmiotów, które działalność w tym zakresie zamierzają dopiero podjąć. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia z dnia 21 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 461/15 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) *w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości rada gminy jest uprawniona jedynie do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie pozwoleń określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 tejże ustawy. Oznacza to, że kontrolowana uchwała jest*

kierowana do podmiotów, które dopiero zamierzają podjąć na danym terenie wskazaną działalność. Określenie zatem innych wymagań, a w szczególności tych które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia wykracza poza delegację określoną w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (por. również wyrok ww. Sądu z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/GI 355/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego, Rada Gminy Mszana nie wypełniła delegacji z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia, co stanowi istotne naruszenie prawa powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższych uchybień należy również wskazać na naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa przez przepis § 2 ust. 4 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego treścią: *Liczba i stan techniczny pojazdów asenizacyjnych, posiadanych przez przedsiębiorcę musi zapewnić ciągłość usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych*. Tak sformułowany przepis – niewskazujący w żaden sposób, o jaką liczbę i jaki stan techniczny pojazdów chodzi – sprawia, że ustalenie zakresu obowiązku będzie możliwe dopiero na etapie wykonania uchwały i dodatkowo w drodze dowolnej interpretacji podmiotu wykonującego uchwałę.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz