



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 4503

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.582.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 424(LIII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie 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 Poraj, 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 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 424(LIII)23 w sprawie 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 Poraj, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r.

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 ujednoczenia 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 należytą 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 § 2 pkt 3 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:

§ 2. 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 powinien spełniać następujące wymagania:

3) w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami:

a) teren bazy powinien być utrzymywany w należytym porządku, bazę należy wyposażyć w urządzenia i środki służące do utrzymania czystości,

b) prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych w sposób bezpieczny dla środowiska, zdrowia i życia mieszkańców tj. nie powodujący nadmiernego hałasu, zanieczyszczenia miejsc i tras przewozu w wyniku przepełnienia lub niewłaściwego opróżniania zbiornika,

c) pojazd asenizacyjny powinien być wyposażony w sprzęt oraz środki umożliwiające usunięcie ewentualnych zanieczyszczeń powstałych po opróżnieniu zbiornika bezodpływowego lub osadnika w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków;

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 należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w § 2 pkt 3 uchwały nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, gdyż nie wskazała wymagań rozumianych jako czynności jakie przedsiębiorca świadczący usługi miałby wykonać w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych, a jedynie określiła sposób prowadzenia działalności i to dość ogólnikowo tj. *w sposób bezpieczny dla środowiska, zdrowia i życia mieszkańców tj. nie powodujący nadmiernego hałasu, zanieczyszczenia miejsc i tras przewozu w wyniku przepelnienia lub niewłaściwego opróżniania zbiornika.*

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna poprzez posłużenie się niedookreślonymi prawnie sformułowaniami taki jak: „w należyтым porządku”, „nie powodujący nadmiernego hałasu”. Z przedmiotowej uchwały oraz z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie można wywieść kiedy przesłanka „nie powodująca nadmiernego hałasu” zostanie spełniona, bądź też jakie zabiegi należy przeprowadzić aby został utrzymany „należyty porządek”.

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 sformułowania 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, kwestionowane unormowanie § 2 pkt 3 uchwały nie spełnia ww. wymogów, a tym samym nie realizuje ono 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.

W tym miejscu, organ nadzoru wskazuje, że 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/GI 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).

Dodatkowo należy zaznaczyć, że określenie obowiązkowego wyposażenia technicznego terenu bazy, tj. *wyposażenia jej w urządzenia i środki służące do utrzymania czystości, jak również wyposażenia pojazdu asenizacyjnego w sprzęt oraz środki umożliwiające usunięcie ewentualnych zanieczyszczeń powstałych po*

opróżnieniu zbiornika bezodpływowego lub osadnika w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków również nie stanowi określenia wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych dla przedsiębiorców związanych ze świadczeniem ww. usług, co oznacza, że nie można zakwalifikować go jako wypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia, co najwyżej upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 3a w zw. z § 1 pkt 1 lita oraz lit. b. rozporządzenia

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż § 3 przedmiotowej uchwały o następującym brzmieniu: *Spełnianie powyższych wymagań powinno zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami*, wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 rozporządzenia, gdyż Rada została zobowiązana do określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, a nie określenia dokumentów na potwierdzających spełnienie przedmiotowych wymagań. Ponadto sformułowanie: „odpowiednie dokumenty” należy uznać za nieprecyzyjne i niejasne.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 424(LIII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie 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 Poraj, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy