



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7657

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1020.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 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 RG.0007.552.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 31 sierpnia 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 Lyski, 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 § 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 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Lyski przyjęła uchwałę Nr 0007.552.2023 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 Lyski, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 7 ust. 3a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 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 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 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. 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 § 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1 Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych powinien spełniać następujące wymagania:

4) świadczyć usługi w sposób zapobiegający powstawaniu zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców,

5) świadczenie usług powinno się odbywać w sposób zapobiegający wypływowi nieczystości ciekłych ze zbiornika w wyniku jego przepełnienia lub niewłaściwego opróżniania, a tym samym stworzenia zagrożenia zanieczyszczenia powierzchni ziemi i wód gruntowych.

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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy § 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały nie określiła wymagań dla przedsiębiorców dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Rada Gminy Lyski na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia upoważniona była do określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Oznacza to, że uchwała skierowana winna być wyłącznie do podmiotów, które zamierzają podjąć działalność polegającą na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. IV SA/Po 268/1, opubl. LEX nr 2722226). Uchwała nie może dotyczyć podmiotów, które na terenie danej gminy już prowadzą działalność w tym zakresie.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, przepisem § 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały, Rada określiła sposób realizacji usług przez przedsiębiorcę wykonującego swoją działalność już po uzyskaniu zezwolenia, a nie warunki jakie ma spełnić by to zezwolenie uzyskać. Trudno bowiem uznać, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, jeszcze przed jego uzyskaniem spełni wymagania określone przez Radę przepisem § 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały.

Ponadto Rada Gminy Lyski w omawianej regulacji uchwały posłużyła się niedookreślonymi prawnie sformułowaniami, takimi jak:

- 4) *świadczyć usługi w sposób zapobiegający powstawaniu zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców,*
- 5) *świadczenie usług powinno się odbywać w sposób zapobiegający wypływowi nieczystości ciekłych ze zbiornika w wyniku jego przepełnienia lub niewłaściwego opróżniania, a tym samym stworzenia zagrożenia zanieczyszczenia powierzchni ziemi i wód gruntowych,*

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: *w sposób zapobiegający wypływowi nieczystości ciekłych ze zbiornika w wyniku jego przepełnienia lub niewłaściwego opróżniania* powoduje, że nie jest wiadomym, jakie zabiegi sanitarne i porządkowe należy przeprowadzić, aby został otrzymany efekt pożądaný przez uchwałodawcę. 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 *świadczyć usługi w sposób zapobiegający powstawaniu 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 § 1 pkt 4 i 5 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.

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

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr RG.0007.552.2023 Rady Gminy Lyski z dnia 31 sierpnia 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 Lyski, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz