



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2023 r.

Poz. 3064

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.366.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LX/1258/23 Rady Miasta Katowice z dnia 2 marca 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, 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 2 marca 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LX/1258/23 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, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 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 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 § 1 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Określić następujące wymagania dla przedsiębiorców ubiegających się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Przedsiębiorców tych zobowiązuje się do:

3. Spełnienia wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami:

1) teren bazy powinien być utrzymywany w należyтым porządku, bazę należy wyposażać w urządzenia i sorbenty służące do utrzymania czystości,

2) opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportowanie nieczystości ciekłych winno odbywać się w sposób uniemożliwiający ich rozlewanie. W przypadku ich rozlania należy niezwłocznie je usunąć.

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.

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta w § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały określiła wyłącznie wymagania dla przedsiębiorców dotyczące zabiegów porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (tj. usunięcie rozlanych nieczystości ciekłych), pomijając określenie wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych związanych ze świadczeniem ww. usług. Ponownie należy zaznaczyć, że na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia organ

stanowiący miasta 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). Wobec powyższego, Rada Miasta Katowice nie wypełniła delegacji z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia.

Po drugie, § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały również nie stanowi określenia wymagań zabiegów sanitarnych i porządkowych dla ww. przedsiębiorców związanych ze świadczonymi usługami w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Rada Miasta w omawianej regulacji uchwały określiła przedmiotowe wymagania w sposób niejasny i nieprecyzyjny, gdyż wskazała, że teren bazy powinien być utrzymywany w „należyтым porządku”. Z przedmiotowej uchwały oraz z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie można wywieść 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 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, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że określenie obowiązkowego wyposażenia technicznego terenu ww. bazy, tj. wyposażenia jej w urządzenia i sorbenty służące do utrzymania czystości 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.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, 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 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/Gl 355/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem Rada Miasta Katowice w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały postanowiła, iż:

§ 1. Określić następujące wymagania dla przedsiębiorców ubiegających się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Przedsiębiorców tych zobowiązuje się do:

2. *Dysponowania bazą transportową będącą zapleczem technicznym spełniającym wymogi bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowe i ochrony środowiska oraz wyposażoną w:*

2) *miejsce do mycia i dezynfekcji pojazdów, bądź udokumentowanie korzystania z usług podmiotów prowadzących działalność w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów.*

Określenie przez Radę Miasta obowiązku „udokumentowania korzystania z usług podmiotów prowadzących działalność w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów” nie znajduje uzasadnienia w normie art. 7 ust. 3a ustawy, ani też w żadnej innej regulacji tej ustawy. Rada uprawniona jest do określenia wymogów, jakie będzie musiał spełnić przedsiębiorca, który dopiero będzie się ubiegał o wydanie mu zezwolenia na prowadzenie określonej działalności. Rada nie jest władna do wprowadzania dla przedsiębiorców wymogu udokumentowania korzystania z usług podmiotów prowadzących działalność w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów, którzy znajdują się dopiero na etapie ubiegania się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Miasta Katowice. W tym miejscu należy ponadto zauważyć, że w procedurze takiej uczestniczą zarówno podmioty prowadzące już działalność gospodarczą na terenie innych miast, jak i podmioty, które dotychczas w ogóle nie prowadziły działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, na etapie ubiegania się o udzielenie ww. zezwolenia przedsiębiorca nie ma obowiązku korzystania (który musi udokumentować) z usług podmiotów prowadzących działalność w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice 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).

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 LX/1258/23 Rady Miasta Katowice z dnia 2 marca 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*, 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 w całości, 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