



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 6246

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.734.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/30/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 19 sierpnia 2024 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 Kuźnia Raciborska, w części uchwały określonej w § 1 pkt 2 w:

1) lit. d w zakresie sformułowania: „a w przypadku ich braku, przedsiębiorca winien udokumentować korzystanie z usług w tym zakresie z oddzielnym podmiotem gospodarczym” wraz z poprzedzającymi go przecinkiem,

2) lit. e w zakresie sformułowania: „a w przypadku ich braku, przedsiębiorca winien udokumentować korzystanie z usług w tym zakresie z oddzielnym podmiotem gospodarczym” wraz z poprzedzającymi go przecinkiem, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr V/30/2024 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 Kuźnia Raciborska, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części – 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 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): *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.

Należy wskazać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że – w ocenie organu nadzoru – regulacja § 1 pkt 2 lit. d i lit. e w zakresie użytych w nich sformułowań: „a w przypadku ich braku, przedsiębiorca winien udokumentować korzystanie z usług w tym zakresie z oddzielnym podmiotem gospodarczym” uchwały – istotnie narusza prawo, gdyż została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, 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 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach 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 Miejska w Kuźni Raciborskiej w § 1 pkt 2 lit. d i lit. e uchwały postanowiła, iż:

§ 1. Określa się 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 z terenu Gminy Kuźnia Raciborska:

2) wymagania w zakresie wyposażenia technicznego bazy transportowej:

d) baza powinna posiadać miejsce i sprzęt do mycia i dezynfekcji pojazdów używanych do prowadzenia działalności, a w przypadku ich braku, przedsiębiorca winien udokumentować korzystanie z usług w tym zakresie z oddzielnym podmiotem gospodarczym;

e) baza powinna posiadać miejsce napraw konserwacji pojazdów używanych do prowadzenia działalności, a w przypadku ich braku, przedsiębiorca winien udokumentować korzystanie z usług w tym zakresie z oddzielnym podmiotem gospodarczym;

Określenie przez Radę obowiązku „udokumentowania korzystania” z usług podmiotów gospodarczych w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów używanych do prowadzenia ww. działalności oraz naprawy i konserwacji tych 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 m.in. w zakresie mycia i dezynfekcji ww. pojazdów, którzy znajdują się dopiero na etapie ubiegania się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Kuźnia Raciborska. W tym miejscu należy ponadto zauważyć, że w procedurze takiej uczestniczą zarówno podmioty prowadzące już działalność gospodarczą na terenie innych gmin, 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 używanych do prowadzenia ww. działalności oraz naprawy i konserwacji tych pojazdów.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. akt. II SA/Gl 906/23 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, iż: *Odnosząc się do ostatniego zarzutu organu nadzoru dotyczącego zapisu o obowiązku „udokumentowania korzystania z usług podmiotów prowadzących działalność w zakresie mycia i dezynfekcji pojazdów” w ocenie Sądu przedmiotowe zastrzeżenia związane są z formą zapisu tego obowiązku przez Radę Miasta. Już sam fakt, że Wojewoda odczytał ten zapis w uchwale jako wymóg przedwczesny na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie przewidzianej przez ustawie działalności świadczy o tym, że intencja prawodawcy często mija się z jej wyrażeniem w postaci konkretnego zapisu w akcie prawnym. W ocenie Sądu gdyby zapis uchwały dotyczył w przypadku braku wyposażenia bazy w miejsce do mycia i dezynfekcji pojazdów wymogu zawarcia stosownej umowy na świadczenie takich usług przez innego przedsiębiorcę na rzecz ubiegającego się o zezwolenie, taki zapis byłby czytelny i akceptowalny w świetle obowiązujących przepisów prawa. Użycie zwrotu przez Radę Miasta w kontrolowanej uchwale zwrotu „udokumentowanie korzystania” niewątpliwie prowadzi do wniosku zgodnego ze stanowiskiem organu nadzoru, że takie wymaganie nie jest możliwe do zweryfikowania na etapie poprzedzającym wydanie zezwolenia, gdyż dotyczy czynności realizowanych przez przedsiębiorcę w trakcie prowadzenia określonego rodzaju działalności. Sąd aprobuje stanowisko Wojewody, że w oparciu o art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości rada gminy jest uprawniona jedynie do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia określonego w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. 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. 3a u.c.p.g.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 7 ust. 3a ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 V/30/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 19 sierpnia 2024 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 Kuźnia Raciborska, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

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