



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 6507

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.776.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/38/24 Rady Gminy Ornontowice z dnia 22 sierpnia 2024 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 Ornontowice, w całości, 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”, 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. poz. 322) dalej jako „rozporządzenie”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr V/38/24 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 Ornontowice, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

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.

W § 1 pkt 3 uchwały Rada ustaliła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, tj.:

a) mycie i dezynfekcja pojazdów asenizacyjnych powinny odbywać się każdego dnia po zakończeniu usług,

b) miejsca, które podczas opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, a także podczas transportu nieczystości ciekłych zostaną zanieczyszczone powinny być natychmiast uporządkowane, zdezynfekowane i zneutralizowane,

c) opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportowanie nieczystości ciekłych powinno odbywać się w sposób uniemożliwiający zanieczyszczanie środowiska poprzez wylewanie się nieczystości ciekłych.

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 w § 1 pkt 3 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 Ornontowice 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 3 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 3 uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ornontowice nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera inny przepis naruszający prawo w sposób istotny.

Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. d uchwały *baza transportowa powinna spełniać wymagania wynikające z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarnych oraz ochrony środowiska*.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania np. przepisów bhp, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Ornontowice kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por. m. in., wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14). Podkreślić też trzeba, że zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Dodać należy ponadto, że działanie takie narusza także zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, jak mają zachować się przedsiębiorcy, do których skierowana, jest przedmiotowa uchwała – jakie konkretnie przepisy mają w tym wypadku zastosowanie.

Regulacje takie, są zatem niedopuszczalne, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), nie może natomiast tego czynić w kwestionowany sposób, bo przepis ten jest nieczytelny dla adresata.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/38/24 Rady Gminy Ornontowice z dnia 22 sierpnia 2024 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 Ornontowice – 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**