



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2024 r.

Poz. 6771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.784.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/26/2024 Rady Gminy Bojszowy z dnia 3 września 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 Bojszowy, 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 3 września 2024 r. Rada Gminy Bojszowy przyjęła uchwałę Nr V/26/2024 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 Bojszowy, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowią wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w ww. zakresie.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2024 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 Pkt II załącznika do uchwały nie określa zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych – co oznacza, że nie wypełnia upoważnienia ustawowego – które to uchybienie należy kwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

II. Wymagania w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami:

1. Pojazdy do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinny być poddawane systematycznemu myciu i dezynfekcji. Częstotliwość i zakres ww. zabiegów powinny zapewniać świadczenie usług w sposób nie powodujący uciążliwości i zanieczyszczenia środowiska.

2. Przedsiębiorca wyposaża pracowników w stosowne środki i odzież ochrony osobistej.

3. Stosowane środki myjące i odkażające nie mogą negatywnie oddziaływać na środowisko.

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. Szczegółowo należy wyjaśnić, że w ustawie a także w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak jest definicji legalnych zabiegów sanitarnych jak i porządkowych. Należy więc odwołać się do wykładni językowej użytych przez ustawodawcę wyrażen. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN przez zabieg (w podstawowym znaczeniu tego słowa) rozumiemy „działanie podjęte w określonym celu”. Działanie czyli czynność lub zespół czynności podjętych w określonym celu. Z kolei „sanitarny” to zgodnie ze Słownikiem „dotyczący spraw zdrowia, higieny i profilaktyki”. Wobec powyższego zabiegi sanitarne w rozumieniu ustawy należy interpretować jako zespół czynności mających na celu ochronę zdrowia, utrzymanie higieny, czystości w trakcie świadczenia usług przez przedsiębiorcę. W przypadku „porządku” Słownik definiuje go (w podstawowym znaczeniu) jako „regularny układ, plan czegoś; też: należyty ład, stan czegoś”. Zabiegi porządkowe w ustawie – w odróżnieniu od sanitarnych – to zespół czynności mających na celu utrzymanie ład u określonego stanu w trakcie świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Ustawodawca zobowiązał zatem

lokalnego prawodawcę do określenie wymogów dotyczących zarówno jednych jak i drugich zabiegów (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SA/GI 906/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponownie należy wskazać, że Rada Gminy w pkt II załącznika do uchwały nie określiła wymagań dla przedsiębiorców dot. zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Należy wskazać, że pkt II załącznika do uchwały zawiera sformułowania niejasne i nieprecyzyjne, gdyż Rada wskazała, że pojazdy powinny być *poddawane systematycznemu myciu i dezynfekcji. Częstotliwość i zakres ww. zabiegów powinny zapewniać świadczenie usług w sposób nie powodujący uciążliwości i zanieczyszczenia środowiska*. Jednakże z załącznika do uchwały oraz z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie można wywieść, jakie zabiegi sanitarne i porządkowe należy przeprowadzić, aby został otrzymany efekt pożądany przez uchwałodawcę. Brak możliwości ustalenia zakresu pojęciowego tych terminów sprawia, że nie jest wiadomym, jaka część przedsiębiorstwa może być weryfikowana przez Gminę przy wydawaniu zezwolenia. Niejasne sformułowanie *Stosowane środki myjące i odkazające nie mogą negatywnie oddziaływać na środowisko* również uniemożliwia ustalenie zakresu obowiązku narzuconego przedsiębiorcom.

Ponadto w ocenie organu nadzoru wymóg nałożony w pkt II ppkt 2 załącznika do uchwały należy uznać za sprzeczny z art. 7 ust. 3a ustawy. Podkreślenia wymaga bowiem fakt, iż rada gminy zobligowana jest do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Tymczasem w przedmiotowej uchwale, Rada Gminy nałożyła faktycznie na przedsiębiorcę obowiązki wyposażenia pracowników w stosowne środki i odzież ochrony osobistej, jakie powinien on realizować już po uzyskaniu zezwolenia.

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a ponadto były 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. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane regulacje załącznika do uchwały nie spełniają jednak ww. wymogów.

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

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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/26/2024 Rady Gminy Bojszowy z dnia 3 września 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 Bojszowy, 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