



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2024 r.

Poz. 3499

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.145.6.2024.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2024 r.

Działając 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

§ 1 pkt 3 lit. c i d uchwały nr II/16/24 Rady Gminy Warta Bolesławiecka z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie 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 na terenie gminy Warta Bolesławiecka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Warta Bolesławiecka na sesji w dniu 21 maja 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku 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 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” – oraz rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia 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), podjęła uchwałę nr II/16/24 w sprawie 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 na terenie gminy Warta Bolesławiecka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 maja 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 3 lit. c i d uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowaniu materii objętej treścią zezwolenia.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie 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.

Zakres powyższych wymagań doprecyzowany został w rozporządzeniu 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.

W § 1 ww. rozporządzenia wskazano, iż winny one dotyczyć opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (pkt 1 lit. a), bazy transportowej (pkt 1 lit. b) oraz zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, o których mowa w pkt 1 lit. a (pkt 2), a także miejsc przekazywania nieczystości ciekłych (pkt 3), przy czym wymagania te należy określić 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.

Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Rada gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, w myśl której organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) - „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”

Przepis art. 7 ust. 3a ustawy, który jest podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, ogranicza kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o uzyskanie zezwolenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Rady gminy nie posiada natomiast kompetencji do ustalenia wymagań odnoszących się do etapu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa w zezwoleniu organ wykonawczy gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy zezwolenie powinno określać „inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem”.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w ugruntowanej linii orzecznictwa sądownoadministracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12; tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 862/17).

W § 1 ust. 3 lit. c) i d) uchwały Rada Gminy Warta Bolesławiecka, określając wymagania w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, postanowiła: *świadczenie usług powinno odbywać się w sposób niepowodujący zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców oraz w sposób niepowodujący zanieczyszczenia środowiska* (lit. c) oraz *miejsca zanieczyszczone nieczystościami ciekłymi*

podczas opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinny być niezwłocznie uporządkowane i zdezynfekowane (lit. d).

W ocenie organu nadzoru wskazane powyżej regulacje uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Dotyczą one bowiem obowiązków związanych z wykonaniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, nie są natomiast warunkami, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy.

Uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy, jako akt prawa miejscowego ma umożliwić weryfikację przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zezwolenia takiego udziela organ wykonawczy gminy w drodze decyzji (art. 7 ust. 6 ustawy). W związku z tym organ stanowiący gminy ma w sposób czytelny określić jakie konkretnie warunki przedsiębiorca musi spełnić, aby uzyskać to zezwolenie, a nie jakich obowiązków przedsiębiorca będzie musiał przestrzegać przy wykonywaniu takiej działalności. Przedmiotowa uchwała ma stanowić swego rodzaju ofertę skierowaną do przedsiębiorców, określającą i podającą do publicznej wiadomości wymagania - głównie techniczne - jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (wyrok WSA w Olsztynie z 22 marca 2011 r., sygn. II SA/OI 65/11, Lex nr 993526).

W związku z powyższym, organu nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 3 lit. c) i d) uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń