



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 03 listopada 2023 r.

Poz. 6667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 100/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr L/402/2023 Rady Miejskiej Łasin z dnia 28 września 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta i Gminy Łasin w zakresie § 4 ust. 1, 3-5 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2023 r. Rada Miejska Łasin działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469) - zwanej dalej "ustawą" oraz rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dn. 16.02.2023 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) – zwanego dalej – „rozporządzeniem” podjęła powyższą uchwałę.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 4 października 2023 r.

Zawiadomieniem z 19 października 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.41.2023.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 23 października 2023 r. (znak: ORA.007.2.2023) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały 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”. Zakres powyższych wymagań doprecyzowany został w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska 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 § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska ustanowiła obowiązek przekazywania nieczystości ciekłych do stacji zlewnej – Miejska Oczyszczalnia Ścieków, Łasin Wybudowanie oraz obowiązek posiadania

umowy na przekazywanie nieczystości ciekłych odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta i Gminy Łasin z przedsiębiorcą prowadzącym stację zlewną wymienioną w pkt 1.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały, mocą którego organ stanowiący gminy zindywidualizował podmiot, do którego należy przekazywać nieczystości ciekłe nie może być uznany w stosunku do zapisów § 1 pkt 3 rozporządzenia za 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.

Rozwiązanie przyjęte przez Radę ogranicza możliwości podmiotów ubiegających się o uzyskanie zezwolenia co do wyboru preferowanej przez nich stacji zlewniej. Prowadzi to do ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Tymczasem przepis art. 22 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) jednoznacznie stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W wyroku z 20 maja 2021 r. (sygn.. akt II SA/Po 106/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, że "w ocenie Sądu, kwestionowane postanowienia uchwały, wskazujące wprost na konkretny podmiot, który świadczyć ma usługę odbioru nieczystości - w § 2 ust. 3 uchwały (...) – godzą w zasady ochrony konkurencji i swobodnego dostępu do rynku poprzez ustalenie zindywidualizowanego podmiotu i wskazania konkretnego miejsca przekazywania nieczystości ciekłych bez stosownej podstawy prawnej do regulacji na poziomie zaskarżonego aktu prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Bd 588/19, orzeczenia.nsa.gov.pl). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą wynikać wyłącznie z ustawy, a brak jest przepisu o randze ustawowej zezwalającego na tak dalekie ograniczenie w uchwale rady gminy działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (por. przywołany wyżej wyrok II SA/Kr 120/20). Nadto, na uwagę zasługuje, że wymóg zawarty w r. MŚ, by określenie takich miejsc przekazywania nieczystości ciekłych nastąpiło w sposób niedyskryminujący, nieograniczający konkurencję oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, jest spójny treściowo z regulacjami konstytucyjnymi. Zapewnia on utrzymanie konstytucyjnie zagwarantowanych reguł swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot trudniący się odbiorem nieczystości płynnych, która nie została ograniczona przez regulację ustawową motywowaną np. względami ochrony środowiska. Toteż obowiązek przekazania nieczystości ciekłych do konkretnej oczyszczalni ścieków z § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały wprowadził ograniczenie dla podmiotów trudniących się zawodowo odbiorem nieczystości płynnych, jak skarżący, który w konsekwencji narusza również § 1 r. MŚ”.

W § 4 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła natomiast, że „przedsiębiorca świadczący usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta i Gminy Łasin, powinien prowadzić odpowiednią dokumentację objętą zezwoleniem, w szczególności zobowiązany jest do przekazywania Burmistrzowi Miasta I Gminy Łasin następujących danych:

- 1) sprawozdań dotyczących ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z terenu Miasta i Gminy Łasin;
- 2) informacji o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych wraz ze wskazaniem stacji zlewniej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe;
- 3) liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe;
- 4) wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych;
- 5) wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych uległy rozwiązaniu lub wygasły”.

Powyższy wykaz zobowiązań skierowanych do przedsiębiorcy zawierający m.in. ilość i rodzaj nieczystości ciekłych odebranych z terenu miasta, liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe czy wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy stanowi w ocenie organu nadzoru wykaz obowiązków jakie mają przedsiębiorcy

już po uzyskaniu zezwolenia czyli na etapie prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 268/19 stwierdzono, że: „dostrzec należy, iż omawiany przepis art. 7 ust. 3a ustawy wskazuje również szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Zakres tej kompetencji rady gminy sprowadza się do określenia wymagań stawianych przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie precyzyjnie określonego rodzaju działalności, tj. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Powyższa norma kompetencyjna - upoważnienie nie daje radzie gminy prawa do regulowania w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, zagadnień innych niż wskazane w art. 7 ust. 3a ustawy, w tym również określania takich wymagań, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności, czyli po uzyskaniu zezwolenia, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres delegacji ustawowej, kwalifikujące się do kategorii istotnych naruszeń prawa i uzasadniające wyeliminowanie uchwały w tej części z porządku prawnego. Zatem, określenie zasad prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania tej działalności po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w tym przepisie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011, sygn. akt II SA/Łd 819/11, wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12)”.

Na marginesie należy zauważyć, że zobowiązania zawarte w § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały również stanowią wykaz obowiązków jakie mają przedsiębiorcy już po uzyskaniu zezwolenia czyli na etapie prowadzenia działalności, przypomnieć należy, że czymś innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od ubiegania się o uzyskanie zezwolenia na tę działalność. Ponadto kwestie dotyczące sporządzania sprawozdań przez podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w tym wymagania w zakresie prowadzenia dokumentacji świadczonych usług reguluje art. 9o ustawy.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miejska Łasin podejmując uchwałę nr L/402/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy przywołanej ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz