



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 września 2023 r.

Poz. 5483



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.335.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 13 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXVI/834/2023 Rady Miasta Świdnik z dnia 24 sierpnia 2023r. 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 Miejskiej Świdnik, w części obejmującej jej § 2, § 3 ust. 2 lit. a w brzmieniu: „udokumentowany aktualnym wyciągiem z księgi wieczystej, aktem notarialnym, umową sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, najmu lub użytkowania”, § 4 pkt 1 i § 6.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVI/834/2023 Rady Miasta Świdnik z dnia 24 sierpnia 2023r. 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 Miejskiej Świdnik, w części obejmującej jej § 2, § 3 ust. 2 lit. a w brzmieniu: „udokumentowany aktualnym wyciągiem z księgi wieczystej, aktem notarialnym, umową sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, najmu lub użytkowania”, § 4 pkt 1 i § 6.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXVI/834/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2023r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. 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). Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 322).

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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Wymagania zatem winny być sformułowane w sposób precyzyjny, z uwzględnieniem zakresu upoważnienia przyznanego Radzie przez ustawodawcę.

W § 2 uchwały przyjęto, iż *przedsiębiorca powinien prowadzić zarejestrowaną działalność obejmującą przedmiot udzielonego zamówienia.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie przytoczonego postanowienia uchwały o wydanie zezwolenia będą mogli ubiegać się wyłącznie przedsiębiorcy, którzy spełniają warunek „prowadzenia zarejestrowanej działalności” w zakresie objętym wnioskiem o udzielenie zezwolenia.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że przepis § 2 uchwały został sformułowany w sposób dyskryminujący, ograniczający konkurencję oraz utrudniający dostęp do rynku innym przedsiębiorców niż przedsiębiorcy, którzy prowadzą już działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W § 3 pkt 2 lit. a uchwały przyjęto, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, w zakresie wyposażenia technicznego powinien dysponować bazą transportową względem której posiada tytuł prawny do nieruchomości, na której baza jest zlokalizowana, *udokumentowany aktualnym wyciągiem z księgi wieczystej, aktem notarialnym, umową sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, najmu lub użytkowania.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: *„udokumentowany aktualnym wyciągiem z księgi wieczystej, aktem notarialnym, umową sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, najmu lub użytkowania”* nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Miasta nie została upoważniona bowiem do zamkniętego katalogu dokumentów, jakie należy przedstawić, aby udokumentować spełnienie określonych w uchwale wymagań.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 kwietnia 2013r. WSA w Gliwicach wskazał, iż: *„wymogi sformułowane przez Radę Gminy (...) w akcie prawa miejscowego wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, a tym samym zostały one przyjęte bez podstawy prawnej. Podkreślenia wymaga bowiem w tym miejscu, że stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym rada gminy nie może ani wydać aktu prawa miejscowego bez ustawowego upoważnienia, ani też regulować w akcie takim kwestii poza granice upoważnienia wykraczających”*. Sąd stwierdził, że analogiczne postanowienia uchwały w sposób

niedopuszczalny modyfikują treść art. 8 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wyczerpująco określa treść wniosku oraz dokumenty jakie powinna złożyć osoba ubiegająca się o zezwolenie.

Wolą ustawodawcy postępowanie dowodowe prowadzone w trakcie procedury udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych opiera się o dowody w postaci dokumentów. Za nieuprawnioną należy uznać ingerencję rady gminy w postępowanie dowodowe, polegającą na wskazaniu jaki konkretnie dokument potwierdza spełnienie wymagań przez przedsiębiorcę, w sytuacji kiedy z przepisów kompetencyjnego nie wynika upoważnienie do stanowienia w tym zakresie.

Rada Miasta poprzez wprowadzenie ograniczenia w zakresie środków dowodowych nie tylko naruszyła upoważnienie przyznane jej w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach, ale również wkroczyła w kompetencje ustawowe organu wykonawczego.

W § 4 pkt 1 uchwała stanowi, że przedsiębiorca w zakresie wymagań sanitarnych i porządkowych powinien *prowadzić działalność w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców oraz środowiska*. Zgodnie zaś z § 6 ww. uchwały *przedsiębiorca w zakresie wykonywania usługi jest zobowiązany do wystawiania dowodów potwierdzających jej wykonanie*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe wymagania można spełnić dopiero po uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy zaznaczyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności.

W ocenie organu nadzoru 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 o uzyskanie zezwolenia.

Określenie obowiązków związanych z wykonywaniem usług objętych zezwoleniem powinno się znaleźć w decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia.

W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) 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.

Rada została upoważniona do określenia tylko takich wymagań, które mieszczą się w ramach przyznanej kompetencji i tylko takich, których spełnienie przez przedsiębiorcę można poddać weryfikacji w procesie udzielania zezwolenia.

Zapisy uchwały odnośnie sposobu wykonywania przez przedsiębiorcę obowiązków dotyczą ściśle już prowadzonej czy wykonywanej działalności czyli odnoszą się do przedsiębiorcy prowadzącego działalność w przedmiotowym zakresie, a to jest możliwe dopiero po uzyskaniu zezwolenia i powinno się znaleźć w decyzji o udzieleniu zezwolenia.

Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 819/11, WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 268/19, WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20 oraz NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVI/834/2023, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Miasta Świdnik,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Świdnik.