



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 27 lutego 2024 r.

Poz. 1302

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.85.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 26 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr LVIII/536/24 Rady Gminy Dywity z dnia 18 stycznia 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 Dywity, w części dotyczącej:**

- § 2 pkt 2 lit. a), lit. c),
- § 3 pkt 2, pkt 3,
- § 4,
- § 5 pkt 2,
- § 6 oraz załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dywity, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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 ze zm.) oraz 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. z 2023 r., poz. 322), określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Dywity działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych,

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 ustawy uzależnia możliwość prowadzenia działalności w tym zakresie od uzyskania zezwolenia wydawanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Natomiast z art. 7 ust. 7 ww. 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 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) 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.

W § 2 pkt 2 lit. a) kwestionowanej uchwały Rada Gminy Dywity postanowiła, że pojazdy asenizacyjne powinny posiadać aktualne badania techniczne, potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1053 ze zm.), organ dokonujący rejestracji pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego termin badania technicznego pojazdu. Jeżeli pojazd jest zarejestrowany, kolejny termin badania technicznego wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania i po uiszczeniu przez właściciela pojazdu opłaty ewidencyjnej. Z kolei zgodnie z § 6 ust. 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.) w przypadku braku miejsca na kolejne wpisy terminów następnego badania technicznego pojazdu w dowodzie rejestracyjnym lub odpowiadającym mu dokumencie uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Dywity regulując tę kwestię w uchwale przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określając elementy natury proceduralnej, podczas gdy ustawodawca oczekiwał określenia typowo materialnotechnicznych wymagań. Jednocześnie należy wskazać, że obowiązek posiadania aktualnych badań technicznych i świadectwa dopuszczenia do ruchu drogowego wynika z powołanych wyżej przepisów ustawy, tym samym rada gminy nie ma kompetencji do określenia takiego obowiązku w akcie o charakterze podustawowym.

W § 2 pkt 2 lit. c) uchwały Rada Gminy Dywity wskazała, że pojazdy asenizacyjne powinny posiadać oznakowanie w sposób trwały, czytelny i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługi, poprzez umieszczenie na nich nazwy, adresu, numeru telefonu.

Dalej w § 3 pkt 3 uchwały Rada Gminy Dywity stanowiąc o wymaganiach w zakresie wyposażenia technicznego bazy transportowej postanowiła, że przedsiębiorca powinien posiadać tytuł prawny do bazy transportowej, w przypadku gdy przedsiębiorca nie posiada bazy transportowej lub baza nie spełnia wymagań w pkt 1 i 2 jest zobowiązany do przedstawienia aktualnej umowy z uprawnionym podmiotem prowadzącym działalność w tym zakresie. Powyższe regulacje, zdaniem organu nadzoru, nie stanowią wymagań, o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia czy ustawy. Zauważyć należy, iż warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011 r. sygn. akt II SA/Łd 819/11).

W ocenie organu nadzoru, upoważnienie ustawowe bezwzględnie ogranicza możliwość działania organu stanowiącego gminy wyłącznie do ustalenia, jakie są wymagania w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia. Tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów w trakcie realizacji zadań. Tego rodzaju regulacje stanowią, bowiem przekroczenie zakresu ustawowego umocowania i czynią kwestionowaną uchwałę w tej części sprzeczną z prawem. Powyższe należy odnieść również do postanowień § 4 pkt 2 uchwały zobowiązujących przedsiębiorcę do udokumentowania możliwości korzystania z myjni przeznaczonej do mycia i dezynfekcji pojazdów w przypadku braku możliwości mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych na terenie bazy.

W § 3 pkt 2 uchwały Rada Gminy Dywity, określając wymagania co bazy transportowej, nałożyła na przedsiębiorcę obowiązek usytuowania miejsc postoju i mycia pojazdów spełniającego wymogi ochrony środowiska i niestanowiącego uciążliwości dla osób trzecich. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymaga precyzyjnego i jasnego określenia wymagań, jakie musi spełniać przedsiębiorca, tak, aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tymczasem powyższe postanowienia tego warunku nie spełniają.

Powyższe rozważania należy odnieść również do postanowień § 4 pkt 3 lit. a) uchwały. W § 4 uchwały Rada Gminy Dywity wskazała, że pojazdy asenizacyjne powinny być myte po zakończeniu pracy i odkazane zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych oraz, że świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych powinno odbywać się w sposób nie powodujący: zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz środowiska, zanieczyszczenia powierzchni ziemi i wód gruntowych na skutek wypływania nieczystości ciekłych, w wyniku przepelnienia pojazdu asenizacyjnego lub jego niewłaściwego opróżnienia - pkt 1 i pkt 3 uchwały.

W ocenie organu nadzoru powyższe wymogi określone przez Radę Gminy Dywity stanowią w istocie obowiązki, jakie przedsiębiorca powinien realizować już po uzyskaniu zezwolenia, wykonując swoją działalność. Trudno bowiem uznać, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, jeszcze przed jego uzyskaniem spełni wymagania określone przez radę. Powyższe ustalenia stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ wymagania zawarte w uchwale odnoszą się do wykonywania już prowadzonej działalności gospodarczej, a więc powinny być spełnione na etapie jej wykonywania. Natomiast istotą analizowanej uchwały powinny być wymagania, jakie przedsiębiorca powinien spełniać, ubiegając się o uzyskanie zezwolenia (co wynika bezpośrednio z treści ustawy oraz tytułu uchwały). Czym innym jest, bowiem wykonywanie działalności gospodarczej, a czym innym uzyskanie zezwolenia na taką działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. II SA/Go 535/10).

Ponadto, w § 5 pkt 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Dywity postanowiła, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, powinien posiadać udokumentowaną gotowość odbioru nieczystości przez stację zlewną.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy, dotyczy, bowiem kwestii uregulowanych już w ustawie. Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/GL 1536/12: "Rada gminy nie została upoważniona do określenia w uchwale wymaganej treści wniosku, w tym wymaganych załączników do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Kwestie te zostały uregulowane wyczerpująco w art. 8 ust. 1 i 2a u.c.p.g".

Podobnie, poza granice upoważnienia ustawowego wykracza wprowadzenie w załączniku do uchwały Nr LVIII/536/24 wzoru wniosku o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych - § 6. Zauważyć bowiem należy, że każdy 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 powinien po pierwsze spełniać wymagania określone zarówno przez prawodawcę w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i przez radę gminy w uchwale podjętej w oparciu o art. 7 ust. 3a ww. ustawy, po drugie złożyć stosowny wniosek, którego elementy zostały określone w art. 8 ust. 1 ustawy. Nie ma zatem uzasadnionych podstaw stanowienie przez radę gminy przepisów w tym przedmiocie, w szczególności określenie wzoru wniosku, jaki złożyć muszą przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie. Nie jest także właściwym utożsamianie formalnoprawnych zasad sporządzania wniosku z wymaganiami, jakie muszą spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, a tylko do określenia tych ostatnich została uprawniona rada gminy. Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy lub miasta wzór wniosku o udzielenie zezwolenia. Ustawodawca dokonując podziału kompetencji w postępowaniu o udzielenie zezwolenia uznał, że wymagania dla przedsiębiorcy powinny być określone przez radę gminy, natomiast wzór wniosku udostępnia organ wykonawczy gminy. Zdaniem organu nadzoru "udostępnienie" wzoru wniosku należy rozumieć szeroko jako "opracowanie i umieszczenie w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy" takiego wzoru, niezależnie od woli rady. Organem prowadzącym postępowanie administracyjne dotyczące udzielenia zezwolenia w przedmiotowym zakresie jest bowiem wójt i tylko ten organ powinien mieć wpływ na kształt pisma wszczynającego postępowanie.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 lit. a), lit. c), § 3 pkt 2, pkt 3, § 4, § 5 pkt 2, § 6 uchwały Nr LVIII/536/24 Rady Gminy Dywity z dnia 18 stycznia 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 Dywity, a także załącznika do ww. aktu, stało się konieczne.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-
Mazurskiego
I Wicewojewoda Warmińsko-
Mazurski

Mateusz Szauer