



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 kwietnia 2024 r.

Poz. 2916

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.213.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

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 LXV/489/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie 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 Krzanowice, 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 2023 r. poz. 1469 ze zm.), 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. z 2023 r. poz. 322), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LXV/489/2024 w sprawie 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 Krzanowice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowią wymagania dla przedsiębiorców ubiegających 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 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 § 3 ust. 1 i ust. 2 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 należy kwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Miejska w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

§ 3. 1. Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych powinien spełniać następujące wymagania w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych w związku ze świadczonymi usługami:

1) dbać o czystość i właściwy stan sanitarny pojazdu asenizacyjnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami,

2) posiadać urządzenia lub systemy umożliwiające systematyczne mycie i dezynfekcję pojazdów asenizacyjnych w sposób niepowodujący uciążliwości i zanieczyszczania środowiska.

2. W przypadku braku możliwości wykonywania mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych na terenie bazy transportowej, o której mowa w § 2 ust. 3 pkt 4 przedsiębiorca winien posiadać dokument potwierdzający możliwość wykonywania tego typu zabiegów sanitarnych w miejscach do tego przeznaczonych, należących do innych podmiotów.

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 ładu i określonego stanu w trakcie świadczenia usług przez przedsiębiorcę. Ustawodawca zobowiązał zatem lokalnego prawodawcę do określenia 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/Gl 906/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponownie należy wskazać, że Rada Miejska w § 3 ust. 1 pkt 2 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. Określenie obowiązku przedsiębiorcy dot. posiadania urządzenia lub systemu umożliwiającego systematyczne mycie i dezynfekcję pojazdów asenizacyjnych w sposób niepowodujący uciążliwości i zanieczyszczenia środowiska (a w przypadku ich braku posiadanie dokumentu potwierdzającego możliwość wykonywania tego typu zabiegów sanitarnych w miejscach do tego przeznaczonych, należących do innych podmiotów) – nie stanowi określenia ww. wymagań w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Organ stanowiący gminy był obowiązany określić wymagania co do zabiegów – a nie środki techniczne umożliwiające usuwanie zanieczyszczeń związanych ze świadczeniem ww. usług (przy jednoczesnym uwzględnieniu wytycznych, że wymagania te mają być określone w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących ww. usługi oraz zapewniający należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska). Wobec powyższego, Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia.

Dodatkowo należy wskazać, że § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały zawiera sformułowania niejasne i nieprecyzyjne, gdyż Rada wskazała, że przedsiębiorca powinien „dbać o czystość i właściwy stan sanitarny” oraz umożliwić „systematyczne mycie i dezynfekcję”. Jednakże z przedmiotowego załącznika do uchwały oraz z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie można wywieść, jakie zabiegi należy przeprowadzić aby „dbać o czystość i właściwy stan sanitarny” oraz „systematycznie myć i dezynfekować”. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność sformułowania 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 Miejska w Krzanowicach 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 uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LXV/489/2024 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie 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 Krzanowice, 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