



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 5379

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.636.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/29/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 19 czerwca 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 Miasta i Gminy Siewierz, 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 2024 r. poz. 399), 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 19 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Siewierzu przyjęła uchwałę NR IV/29/2024 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 Miasta i Gminy Siewierz, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 3a ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Materialnoprawną podstawę 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 przedmiotowym 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 ujednocnienia*

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.

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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 1 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, zatem nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Miejska w ww. regulacji wskazała, co następuje:

§ 2. 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 Miasta i Gminy Siewierz, powinien spełniać wymagania w następującym zakresie:

1. Wyposażenia pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług:

1) pojazdy asenizacyjne powinny być trwale i czytelnie oznakowane, nazwą przedsiębiorcy wraz z adresem i numerem telefonu;

2) pojazdy powinny być zarejestrowane, dopuszczone do ruchu, posiadać aktualne badanie techniczne.

2. Dysponowania bazą transportową:

1) przedsiębiorca powinien posiadać prawo do dysponowania terenem pod bazę transportową wyposażoną w:

a) utwardzone miejsca postojowe dla pojazdów asenizacyjnych w ilości odpowiadającej ilości posiadanych pojazdów asenizacyjnych,

b) miejsce do mycia i dezynfekcji pojazdów, a w przypadku braku takiego miejsca, przedsiębiorca zobligowany jest do zapewnienia i udokumentowania możliwości wykonywania tych czynności przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi.

2) teren bazy powinien być ogrodzony i zabezpieczony przed dostępem osób nieupoważnionych.

3. Zabiegów sanitarnych i porządkowych:

1) usługa w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta i Gminy Siewierz

powinna być wykonana w sposób nie powodujący zanieczyszczenia miejsc odbioru, tras przejazdu i miejsc zrzutu;

2) miejsca zanieczyszczone nieczystościami ciekłymi podczas wykonywania usługi powinny być niezwłocznie uporządkowane i zdezynfekowane;

3) pojazdy asenizacyjne powinny być utrzymywane w należyтым stanie higienicznym i sanitarnym poprzez mycie, odkażanie i dezynfekcję zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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 należytego stanu sanitarnego pojazdów asenizacyjnych itp. W ustawie, a także w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, brak jest legalnej definicji zarówno zabiegów sanitarnych jak i porządkowych. Należy więc odwołać się do wykładni językowej użytych przez ustawodawcę wyrażeń. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN przez zabieg (w podstawowym znaczeniu tego słowa) rozumieć należy „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. „Porządek” Słownik definiuje (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 § 2 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 posiadania miejsca do mycia i dezynfekcji pojazdów (a w przypadku braku miejsca do wykonywania tych czynności – posiadanie udokumentowanych możliwości wykonywania tych czynności przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi), tudzież świadczenia usług (...) w sposób nie powodujący zanieczyszczenia miejsc odbioru, tras przejazdu i miejsc zrzutu – 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 zobowiązany określić wymagania co do zabiegów – a nie uwarunkowania i środki techniczne prowadzące do usuwania 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). Również sformułowanie § 2 ust. 3 pkt 3 o treści: „3) pojazdy asenizacyjne powinny być utrzymywane w należyтым stanie higienicznym i sanitarnym poprzez mycie, odkażanie i dezynfekcję zgodnie z obowiązującymi przepisami” jest, zdaniem organu nadzoru, zbyt ogólnikowe. Z jego treści nie można wywieść jakie konkretne zabiegi należy stosować w celu świadczenia usług zgodnie z przepisami rozporządzenia ani jakie przepisy należy stosować w związku z obowiązkiem utrzymywania pojazdów asenizacyjnych w należyтым stanie higienicznym i sanitarnym. Analogiczną uwagę należy odnieść do uregulowania dotyczącego wyposażenia pojazdów asenizacyjnych; wskazanie, iż mają być one *trwale i czytelnie oznakowane, nazwą przedsiębiorcy wraz z adresem i numerem telefonu* (§ 2 ust. 1 pkt 1 uchwały) trudno odnieść do pojęcia wyposażenia, są to wymogi innego rodzaju, które powinien spełniać przedsiębiorca już prowadzący przedmiotową działalność, a nie dopiero ubiegający się o wydanie pozwolenia na jej prowadzenie. Z kolei wymóg, iż *pojazdy powinny być zarejestrowane, dopuszczone do ruchu, posiadać aktualne badanie techniczne* (§ 2 ust. 1 pkt 2 uchwały) ma charakter powszechny, czyli nie odnosi się tylko do pojazdów asenizacyjnych, a w szczególności opisu ich wyposażenia. Wobec powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia.

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania 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 uchwały nie spełniają ww. wymogów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Siewierzu 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.

Opisane wyżej uchybienia 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/29/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 19 czerwca 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 Miasta i Gminy Siewierz, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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