



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 sierpnia 2024 r.

Poz. 5476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.639.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 37/IV/24 Rady Miasta Żory z dnia 27 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, w części dotyczącej § 2 ust. 1 lit. a i lit. b, ust. 2 lit. c, ust. 3 lit. a oraz ust. 4, 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”, oraz 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).

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 37/IV/24 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, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

Podstawę materialno-prawną 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 na prowadzenie działalności w tym zakresie, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 6 ustawy uzależnia możliwość prowadzenia przedmiotowej działalności od uzyskania zezwolenia wydawanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Natomiast z art. 7 ust. 7 ustawy wynika, iż minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, 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 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (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 kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub w odpowiedniej części.

W § 2 ust. 1 lit. a uchwały postanowiono, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia powinien posiadać */.../ pojazdy asenizacyjne przystosowane do przewozu nieczystości ciekłych na większe odległości, spełniające wymagania dla pojazdów asenizacyjnych określone w odrębnych przepisach*. Z treści omawianej regulacji niepodobna wywnioskować, jakie odległości są uznawane za „większe”, przede wszystkim jednak nazbyt ogólnikowe jest odesłanie do „odrębnych przepisów”, co pozostaje w sprzeczności z cytowanym wyżej § 1 rozporządzenia; uchwała powinna wskazywać precyzyjnie przepisy, do których odsyła, w przeciwnym razie adresat normy nie będzie wiedział, jakie warunki powinien spełnić aby uzyskać zezwolenie.

W § 2 ust. 1 lit. b uchwały postanowiono, że pojazdy asenizacyjne powinny być zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz oznakowane w sposób trwały i czytelny, umożliwiający identyfikację przedsiębiorcy świadczącego usługi, tj. nazwę firmy oraz dane adresowe. Regulacja ta, zdaniem organu nadzoru, nie stanowi wymagań, o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia czy ustawy. Zważyć należy, iż warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega 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, a tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów w trakcie realizacji zadań. Tego rodzaju regulacje stanowią przekroczenie zakresu ustawowego umocowania i czynią kwestionowaną uchwałę w tej części sprzeczną z prawem.

Analogiczne zastrzeżenie dotyczy postanowienia § 2 ust. 2 lit. c uchwały odnoszącego się do zaplecza techniczno-biurowego:

c) część biurowa umożliwiała obsługę klienta, wyposażona była w środki komunikacji oraz zapewniała prowadzenie dokumentacji w szczególności: ewidencji umów, sporządzanie i przekazywanie danych sprawozdawczych zgodnie z przepisami oraz przechowywanie archiwalnych dokumentów przez okres minimum jednego roku.

W ocenie organu nadzoru powyższe wymagania odnoszą się do sposobu wykonywania już prowadzonej działalności, a więc powinny być spełnione na etapie jej wykonywania. Nie są to natomiast wymagania, których spełnienie warunkowałoby uzyskanie zezwolenia. Na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia zbędne jest wykazywanie przez przedsiębiorcę spełnienia tychże wymagań.

Realizacja kompetencji rady gminy wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy powinna następować w taki sposób, aby wprowadzone dla przedsiębiorcy wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia. W jednolitym w tym zakresie orzecznictwie sądy administracyjne wskazują, iż sprzeczne z prawem jest określanie w uchwale, jakie obowiązki będzie musiał spełniać przedsiębiorca przy wykonywaniu swojej działalności, a więc już przy realizacji zezwolenia. Wskazuje się bowiem, że przedmiotowa uchwała ma stanowić swego rodzaju ofertę skierowaną do przedsiębiorców, określającą i podającą do publicznej wiadomości wymagania – głównie techniczne – jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ogranicza zatem kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o uzyskanie zezwolenia. Tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów powstającymi w trakcie realizacji tej działalności. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem, określa w zezwoleniu organ wykonawczy gminy. Taką wykładnię art. 7 ust. 3a ustawy przyjęły sądy administracyjne, m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/19, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 212/19 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 22 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 65/11.

Wskazać również należy, że postanowienia zawarte w § 2 ust. 3 lit. a uchwały w zakresie sformułowania „nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców”, nie wypełniają wymogu precyzyjnego i jasnego określenia wymagań, jaki musi spełnić przedsiębiorca.

Ponadto w § 2 ust. 4 uchwały postanowiono, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, powinien wskazać i udokumentować gotowość przyjęcia nieczystości ciekłych 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.

Powyżej opisane 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 37/IV/24 Rady Miasta Żory z dnia 27 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 – we wskazanej na wstępie części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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