



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 sierpnia 2024 r.

Poz. 5481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.626.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 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 IV/25/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 czerwca 2024 r. 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 Bobrowniki, 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 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr IV/25/24 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 na terenie Gminy Bobrowniki, dalej jako „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

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

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 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.

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 przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 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, a tym samym nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia. Rada Gminy w ww. regulacji wskazała, co następuje:

/.../ 2) w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami:

a) posiadać środki techniczne umożliwiające usuwanie zanieczyszczeń powstałych podczas świadczonych usług lub zawartą umowę na świadczenie w tym zakresie usług ze specjalistyczną firmą; b) posiadać prawo do dysponowania miejscem do mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych lub posiadać umowę z podmiotem świadczącym tego typu usługi.

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 należytego stanu sanitarnego pojazdów asenizacyjnych itp. Należy wyjaśnić, że w ustawie a także w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak jest legalnej definicji zabiegów sanitarnych i zabiegów 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) rozumie się „działanie podjęte w określonym celu” 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 i czystości w trakcie świadczenia usług przez przedsiębiorcę. W przypadku „porządku” podstawowe znaczenie to „regularny układ, plan czegoś; też: należyty ład, stan czegoś”. Zabiegi porządkowe w ustawie – w odróżnieniu od sanitarnych – to zespół czynności mających na celu utrzymanie ład 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 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 906/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponownie należy wskazać, że Rada Gminy w § 1 uchwały nie określiła wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczeniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Ograniczenie określenia obowiązków przedsiębiorcy w tym zakresie do posiadania środków technicznych umożliwiających usuwanie zanieczyszczeń podczas świadczonych usług lub zawartą umowę na świadczenie w tym zakresie usług ze specjalistyczną firmą oraz posiadania prawa do dysponowania miejscem do mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych lub posiadania umowy z podmiotem świadczącym tego typu usługi – nie stanowi, pomijając jego ogólnikowość, 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 tylko wskazać na konieczność posiadania środków technicznych umożliwiających ich przeprowadzanie (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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska). Wobec powyższego Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia.

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. Kwestionowana regulacja nie spełnia ww. wymogów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Bobrowniki przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy w związku z § 1 pkt 2 rozporządzenia, co stanowi podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości.

Wyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia 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, wszczęcie stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/25/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 czerwca 2024 r. 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 Bobrowniki, 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