



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 października 2024 r.

Poz. 6724

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.754.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 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 VI/45/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 29 sierpnia 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. 339), dalej jako *ustawa*, oraz § 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia 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 29 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr IV/45/2024 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, dalej jako „uchwała”.

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

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

Podstawę materialnoprawną 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 podjęcia i prowadzenia działalności w przedmiotowym zakresie od uzyskania zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy *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 *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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Należy wskazać, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawczą 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 kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że – w ocenie organu nadzoru – regulacja pkt 1 lit. a tiret trzecie, pkt 2 lit. b-d oraz pkt 3 lit. a – istotnie narusza prawo, gdyż została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy. Podkreślić bowiem należy, iż uchwały podejmowane na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy dotyczą przedsiębiorców, którzy ubiegają się o uzyskanie zezwolenia w zakresie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Oznacza to, że uchwała nie może formułować wymagań w taki sposób, jak gdyby ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w przedmiotowym zakresie już ją prowadzili. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia z dnia 21 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 461/15 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wskazano, że: (...) w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości rada gminy jest uprawniona jedynie do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie pozwoleń określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 tejże ustawy. Oznacza to, że kontrolowana uchwała jest kierowana do podmiotów, które dopiero zamierzają podjąć na danym terenie wskazaną działalność. Określenie zatem innych wymagań, a w szczególności tych które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia wykracza poza delegację określoną w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (por. również wyrok ww. Sądu z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 355/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym wymóg posiadania przez przedsiębiorcę pojazdów oznakowanych w sposób umożliwiający identyfikację przedsiębiorcy świadczącego usługi poprzez umieszczenie na nich nazwy przedsiębiorcy, adresu i nr telefonu (§ 1 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały) należy ocenić jako przedwczesny.

Z kolei warunki wymienione w § 1 pkt 2 lit. b-d uchwały w sposób oczywisty odnoszą się do przedsiębiorcy prowadzącego już działalność, a nie do zamierzającego ją dopiero podjąć (po uzyskaniu stosownego zezwolenia).

Natomiast postanowienie § 1 pkt 3 ma charakter informacyjny i nie można uznać go za precyzyjne określenie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych, jak wymaga tego przytoczony wyżej przepis rozporządzenia.

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ nie jest również upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwy należy uznać nie tylko akt normatywny podjęty z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również taki, który takiego upoważnienia nie realizuje.

Konkludując – w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Bobrowniki w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 7 ust. 3a ustawy oraz § 1 rozporządzenia. Wprawdzie powyższe zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą tylko wskazanych wyżej postanowień uchwały, zauważyć jednak należy, że po ich wyeliminowaniu, w szczególności regulacji objętej § 1 pkt 2 lit. b-d i pkt 3, uchwała nie wyczerpuje upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy, co zawsze stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o konieczności zakwestionowania legalności uchwały w całości.

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).

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/45/24 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 29 sierpnia 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