



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 4. ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały nr XLIX/963/2023 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 29 września 2023 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 Kobierzyce.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 29 września 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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), zwanej dalej „ustawą”, oraz 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), podjęła uchwałę nr XLIX/963/2023 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 Kobierzyce, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowaniu materii objętej treścią zezwolenia.

Uchwała została podjęta na podstawie 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.

Stosownie do powyższego przepisu Rada Gminy Kobierzyce określiła, zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową, 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. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że przy ich określeniu rada gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego, w myśl której organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”

W §4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Kobierzyce, określając wymagania w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, postanowiła: „Świadczenie usług powinno odbywać się w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców oraz zanieczyszczenia tras wywozu.”. W §4 ust. 4 załącznika do uchwały ustalono, że: „Miejsca zanieczyszczone nieczystościami ciekłymi podczas wykonywania usługi powinny być niezwłocznie uporządkowane i zdezynfekowane.”.

W ocenie organu nadzoru wskazane powyżej regulacje uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającej radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały postanowił przekazać organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia wymagań, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Tym samym, Rada Gminy Kobierzyce jest władna do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Wójta Gminy Kobierzyce. Rada ustalając wymogi, uwzględniła opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, jak również przepisy 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.

Zgodnie z §1 tego 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”.

Powyższe regulacje – zarówno ustawy, jak i rozporządzenia – wskazują, że rada gminy posiada kompetencję do ustalenia wyłącznie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia i weryfikowalnych na tym etapie procedury, a nie odnoszących się do etapu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 251/12) orzekł, że „Określony w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wyznaczony w § 2 ust. 1 powołanego rozporządzenia szczegółowy zakres wymagań, daje podstawy do ograniczenia tej regulacji wyłącznie do wymagań uzyskania zezwolenia (...”). (tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 862/17).

Tymczasem kwestionowane regulacje §4 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały określają wymagania skierowane wobec przedsiębiorcy, które dotyczą etapu prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Ponadto, organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z wymogami odnośnie standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska zostały – z woli ustawodawcy – objęte treścią samego zezwolenia wydawanego przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy zezwolenie powinno określać „inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.”.

Analiza uregulowań uchwały w kontekście zapisów ustawowych wskazuje, że Rada Gminy podejmując §4 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały nie tylko przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, ale jednocześnie w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy. Z treści art. 9 ust. 1 ustawy jednoznacznie wynika, że to organ wykonawczy gminy, a nie rada gminy, jest kompetentny do ustalenia – w treści zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych – m.in. wymogów odnośnie standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w ugruntowanej linii orzecznictwa sądownoadministracyjnego (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 268/19).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru §4 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa