



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 1. ust. 6 uchwały nr LV/524/23 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 22 czerwca 2023 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 Trzebnica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) 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), Rada Miejska w Trzebnicy podjęła uchwałę nr LV/524/23 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 Polkowice.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 29 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 1 ust. 6 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.**

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 Miejska w Trzebnicy 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.

Organ 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 § 1 ust. 6 uchwały Rada Miejska w Trzebnicy postanowiła, że „*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 Trzebnica powinien spełniać następujące wymagania: Gromadzić dane o świadczonych usługach przy użyciu sprzętu informatycznego umożliwiającego przekazywanie do Gminy Trzebnica informacji i sprawozdań wymaganych przepisami prawa oraz prowadzenia ewidencji zawartych i rozwiązanych umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.*”

W ocenie organu nadzoru wskazana powyżej regulacja uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającym 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 Miejska w Trzebnicy jest władna do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Burmistrza Trzebnicy. Rada, ustalając wymogi, uwzględnia 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 rady 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 (...). Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje zatem podstaw do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku dysponowania systemem informatycznym i prowadzenia ewidencji zawartych umów jako warunku 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 kwestionowana regulacja § 1 ust. 6 uchwały określa 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, a w szczególności prowadzenia w określony sposób odpowiedniej dokumentacji działalności. Ponadto organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z wymogami odnośnie obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem 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 Miejska podejmując § 1 ust. 6 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 prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

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 **§ 1 ust. 6 uchwały** został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

II Wicewojewoda
Dolnośląski

Bogusław Szpytma