



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131.249.2023

Olsztyn, dnia 27 czerwca 2023 r.

Urząd Gminy Wydminy

Wpłynęło dnia

05.07.2023

Ldż. PP. 4606.2023

Podpis: Polan

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 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr L/374/2023 Rady Gminy Wydminy z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Wydminy w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w części dotyczącej §2 ust. 1 pkt 3 i pkt 5-6, §2 ust. 2 pkt 2 w zakresie sformułowania „usytuowane w sposób spełniający wymogi ochrony środowiska i niestanowiące uciążliwości dla osób trzecich”, §2 ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania „usytuowane w sposób spełniający wymogi ochrony środowiska i niestanowiące uciążliwości dla osób trzecich”, §2 ust. 3, ust. 4 pkt 2-4 oraz §2 ust. 5 pkt 2 ww. uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Wydminy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, 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 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.), w zw. z rozporządzeniem 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 rozporządzenie), określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Wydminy w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 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, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Przepis ustawy uzależnia możliwość prowadzenia działalności w tym zakresie od uzyskania zezwolenia wydawanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Natomiast z art. 7 ust. 7 ww. ustawy wynika, iż 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.

Organ nadzoru wskazując, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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. Niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W §2 ust. 1 pkt 3 Rada Gminy Wydminy postanowiła, że w zakresie pojazdów przedsiębiorca zobowiązany jest dysponować zarejestrowanym pojazdem/pojazdami asenizacyjnymi, dopuszczonymi do ruchu oraz posiadającymi aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia do ruchu zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1053 z późn. zm.), organ dokonujący rejestracji pojazdu wpisuje do dowodu rejestracyjnego termin badania technicznego pojazdu. Jeżeli pojazd jest zarejestrowany, kolejny termin badania technicznego wpisuje do dowodu rejestracyjnego uprawniony diagnosta po stwierdzeniu pozytywnego wyniku badania i po uiszczeniu przez właściciela pojazdu opłaty ewidencyjnej. Z kolei zgodnie z §6 ust. 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. *w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach* (Dz. U. z 2015 r. poz. 776 z późn. zm.), w przypadku braku miejsca na kolejne wpisy terminów następnego badania technicznego pojazdu w dowodzie rejestracyjnym lub odpowiadającym mu dokumencie uprawniony diagnosta wystawia zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Wydminy regulując tę kwestię w uchwale przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określając elementy natury proceduralnej, podczas gdy ustawodawca oczekiwał określenia typowo materialno-technicznych wymagań. Jednocześnie należy wskazać, że obowiązek posiadania aktualnych badań technicznych i świadectwa dopuszczenia do ruchu drogowego wynika z powołanych wyżej przepisów ustawy, tym samym rada gminy nie ma kompetencji do określenia takiego obowiązku w akcie o charakterze podustawowym.

W §2 ust. 1 pkt 5 i 6 ww. uchwały Rada Gminy Wydminy postanowiła odpowiednio, że w zakresie pojazdów przedsiębiorca powinien oznakować pojazd/pojazdy asenizacyjne w sposób czytelny i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługę oraz zapewnić dla pojazdów asenizacyjnych odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracowników

w trakcie wykonywania usług. Natomiast w §2 ust. 2 pkt 3 uchwały wskazała, że w przypadku, gdy przedsiębiorca nie posiada bazy transportowej lub baza nie spełnia wszystkich wymagań określonych w ust. 2, przedsiębiorca zobowiązany jest do przedstawienia aktualnych umów z uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Powyższe regulacje, zdaniem organu nadzoru, nie stanowią wymagań, o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia czy ustawy. Zauważyć należy, iż warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już 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. Tym samym nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów w trakcie realizacji zadań. Tego rodzaju regulacje stanowią, bowiem przekroczenie zakresu ustawowego umocowania i czynią kwestionowaną uchwałę w tej części sprzeczną z prawem.

W §2 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały rada gminy, określając wymogi w zakresie bazy transportowej, nałożyła na przedsiębiorcę obowiązek posiadania miejsc postojowych oraz miejsc do mycia i dezynfekcji pojazdów, usytuowanych w sposób spełniający wymogi ochrony środowiska i niestanowiącego uciążliwości dla osób trzecich. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 7 ust. 3a ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* wymaga precyzyjnego i jasnego określenia wymagań jakie musi spełniać przedsiębiorca, tak, aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tymczasem sformułowania „usytuowane w sposób spełniający wymogi ochrony środowiska i niestanowiące uciążliwości dla osób trzecich” tego warunku nie spełniają.

Zakwestionować również należy postanowienia §2 ust. 4 przedmiotowej uchwały odnoszące się do wymogów sanitarnych i porządkowych:

- pkt 2 „w przypadku braku możliwości wykonywania zabiegów sanitarnych na terenie bazy transportowej (mycie, dezynfekcja) przedsiębiorca jest zobowiązany do dysponowania dokumentami (umowami z myjnią, rachunkami, fakturami) potwierdzającym prawo do wykonywania tych zabiegów w miejscach do tego przeznaczonych, należących do innych podmiotów”,
- pkt 3 „świadczenie usług powinno odbywać się w sposób niepowodujący zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców oraz w sposób niepowodujący zanieczyszczenia środowiska”,

- pkt 4 „miejsca zanieczyszczone nieczystościami ciekłymi podczas opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinny być niezwłocznie uporządkowane i zdezynfekowane”.

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 nie jest możliwe wykazanie przez przedsiębiorcę spełnienia tychże wymagań. Jeżeli zaś uchwała ma określać "wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia", (co wynika bezpośrednio z treści przepisu ustawy oraz z tytułu uchwały), to określenie przez radę wymagań koniecznych do spełnienia przez przedsiębiorcę już na etapie realizacji wymienionych zadań stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Brak jest bowiem ustawowego upoważnienia, aby w uchwale określać sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia.

Wskazać również należy, że postanowienie zawarte w §2 ust. 4 pkt 3 ww. uchwały w zakresie sformułowania „niepowodujący zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców oraz w sposób niepowodujący zanieczyszczenia środowiska”, także nie wypełnia wymogu precyzyjnego i jasnego określenia wymagań, jaki musi spełnić przedsiębiorca.

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 art. 7 ust. 3a 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. o sygn. akt II SA/Ol 65/11.

Podsumowując, wymagania określone w przepisach §2 ust. 2 pkt 5-6 i §2 ust. 3, ust. 4 pkt 2-4 wskazanej na wstępie uchwały, odnoszą się do etapu wykonywania działalności przez przedsiębiorcę, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej ustalonej w art. 7 ust. 3a ww. ustawy.

Ponadto, w §2 ust. 5 pkt 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Wydmyny postanowiła, że przedsiębiorca w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych z terenu Gminy Wydmyny 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.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r. sygn. II SA/Gl 1536/12: "Rada gminy nie została upoważniona do określenia w uchwale wymaganej treści wniosku, w tym wymaganych załączników do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Kwestie te zostały uregulowane wyczerpująco w art. 8 ust. 1 i 2a u.c.p.g".

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojek

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Wydminy;
2. Wójt Gminy Wydminy.

