

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

P. JOANNA GUZIEROWICZ

10 01 2024

mm d...M

Olsztyn, 27 grudnia 2023 r.

PN.4131. 485 .2023

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, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/328/2023 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 22 listopada 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 Gronowo Elbląskie **w części dotyczącej § 1 ust. 2 pkt 1** w zakresie sformułowania: „... w ilości zapewniającej ciągłość usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, spełniających wymagania według obowiązujących przepisów, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617).”, pkt 2 lit a i lit. b, § 1 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 oraz § 1 ust. 4 pkt 1 w zakresie sformułowania: „... natychmiastowego”.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 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, z późn. zm.), określiła 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 na terenie Gminy Gronowo Elbląskie.

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

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego podstawę do podjęcia badanej uchwały, rada gminy określa, 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 (prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych), uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Zakres powyższych wymagań doprecyzowany został w rozporządzeniu 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).

W § 1 tegoż rozporządzenia wskazano, iż winny one dotyczyć opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (ust. 1 lit. a), bazy transportowej (ust. 1 lit. b) oraz zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, o których mowa w pkt 1 lit. a (ust. 2), a także miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. W ww. przepisie postanowiono również, że należy uczynić to 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.

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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 212/19 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 22 marca 2011 r., o sygn. akt II SA/Ol 65/11.

Mając na uwadze cytowane przepisy, Rada Gminy Gronowo Elbląskie w sposób nieuprawniony przewidywała:

- w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały – posiadanie pojazdów asenizacyjnych *w ilości zapewniającej ciągłość usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub*

osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, spełniających wymagania według obowiązujących przepisów, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617).

- w § 1 ust. 2 pkt 2 lit a i lit. b, że pojazdy asenizacyjne powinny być: „... zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz powinny posiadać aktualne badania techniczne potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu” (lit. a) oraz „...oznakowane w sposób czytelny i widoczny, umożliwiające identyfikację podmiotu świadczącego usługi” (lit. b).

Wymagania te zdaniem organu nadzoru, dotyczą obowiązków związanych z wydaniem już zezwoleniem i nie mogą stanowić warunków jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia.

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.

Wadliwe są również przepisy § 1 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ww. uchwały. Regulacje te zakładają bowiem, że: „...usytuowanie miejsc postoju i mycia pojazdów asenizacyjnych powinno spełniać wymogi przepisów ochrony środowiska” (§ 1 ust. 3 pkt 2) oraz że „...baza transportowa powinna spełniać wymagania wynikające z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarnych i przeciwpożarowych i nie stanowić uciążliwości dla osób trzecich” (§ 1 ust. 3 pkt 3).

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania np. przepisów ustawy prawa budowlanego, czy bhp, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie kwestionowanych regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego. Podkreślić też trzeba, że zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Dodać należy ponadto, że działanie takie narusza także zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, jak mają zachować się przedsiębiorcy, do których skierowana, jest przedmiotowa uchwała - jakie konkretnie przepisy, mają w tym wypadku zastosowanie.

Regulacje takie, są zatem niedopuszczalne, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), nie może natomiast tego czynić w kwestionowany sposób, bo przepis ten jest nieczytelny dla adresata.

Wymogu precyzyjności i jednoznaczności nie spełnia również częściowo kolejny przepis uchwały, czyli § 1 ust. 4 pkt 1, stanowiący, że „... przedsiębiorca zobowiązany jest dysponować środkami umożliwiającymi zapewnienie *natychmiastowego* usunięcia zanieczyszczeń w przypadku zanieczyszczenia miejsca opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków oraz dróg na trasie wywozu”. Użyte w tym przepisie sformułowanie „natychmiast” jest pojęciem nieostrym, które może być różnie oceniane, co jest niedopuszczalne.

Ponadto, wskazać trzeba, że termin „natychmiast” faktycznie nie dotyczy wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, lecz narzuca mu ściśle określony sposób działania, do którego jest on zobowiązany po jego uzyskaniu, do czego rada nie posiada kompetencji.

Na marginesie dodać należy, że powyższą argumentację można zastosować również do zakwestionowanego na wstępie w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, który zakładał posiadanie pojazdów asenizacyjnych w *ilości zapewniającej ciągłość usług* opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie,
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.

