

Olsztyn, dnia 10 stycznia 2024 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 14 .2024

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 LXXXII/634/2023 Rady Gminy Elk z dnia 30 listopada 2023 r. *w sprawie 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 na terenie gminy Elk*, w części dotyczącej punktów: 2, 3, 4 zdanie drugie, 7, 8, i 10 załącznika nr 1 do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Elk, działając na podstawie 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.) 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 Elk.

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

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 11 grudnia 2023 r.

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 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) 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.

W punkcie 2 załącznika nr 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Ełk postanowiła, że wykorzystywane pojazdy asenizacyjne powinny posiadać aktualne badania techniczne, potwierdzone wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu oraz homologacją lub ważnym zaświadczeniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

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 Ełk 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 punkcie 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Ełk wskazała, że pojazdy asenizacyjne powinny być oznakowane w sposób czytelny i widoczny, umożliwiającą identyfikację

podmiotu świadczącego usługi przez umieszczenie na nich nazwy, adresu oraz numeru telefonu przedsiębiorcy.

Powyższa regulacja, zdaniem organu nadzoru, nie stanowi 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.

Zakwestionować również należy postanowienia punktu 4 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały, w którym Rada Gminy Elk, określając wymogi w zakresie bazy transportowej, nałożyła na przedsiębiorcę obowiązek posiadania tytułu prawnego do dysponowania odpowiednią bazą transportową, na terenie której będą parkowane pojazdy. W zdaniu drugim ww. przepisu postanowiła, że baza powinna spełniać normy bezpieczeństwa i higieny pracy przeciwpożarowe, sanitarne i ochrony środowiska.

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 regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tymczasem sformułowanie: „które spełniają normy bezpieczeństwa i higieny pracy przeciwpożarowe, sanitarne i ochrony środowiska” takiego warunku nie spełnia.

W punkcie 7 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Elk wskazała, że pojazdy asenizacyjne powinny być utrzymane w czystości i regularnie odkazane, natomiast w punkcie 8 – wskazała, że odpady powstałe podczas prowadzonych we własnym zakresie prac związanych z myciem, dezynfekcją, konserwacją i naprawą pojazdów asenizacyjnych należy zagospodarować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie organu nadzoru powyższe wymogi określone przez Radę Gminy Elk stanowią w istocie obowiązki, jakie przedsiębiorca powinien realizować już po uzyskaniu zezwolenia, wykonując swoją działalność. Trudno bowiem uznać, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, jeszcze przed jego uzyskaniem spełni wymagania określone przez radę. Powyższe ustalenia stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 7 ust. 3a ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ponieważ wymagania zawarte w uchwale odnoszą się do wykonywania już prowadzonej działalności gospodarczej, a więc powinny być spełnione na etapie jej wykonywania. Natomiast istotą analizowanej uchwały powinny być wymagania, jakie przedsiębiorca powinien spełniać, ubiegając się o uzyskanie zezwolenia (co wynika bezpośrednio z treści ustawy oraz tytułu uchwały). Czym innym jest, bowiem wykonywanie działalności gospodarczej, a czym innym uzyskanie zezwolenia na taką działalność.

Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem

wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. II SA/Go 535/10).

Ponadto, w punkcie 10 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Elk postanowiła, że przedsiębiorca w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych 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”.

Reasumując, w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

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
Radostaw Król

Otrzymuje:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Elk,
- 2) Wójt Gminy Elk.