



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 12 kwietnia 2024 r.

Poz. 2157

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.139.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

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 Rady Gminy Płoskinia Nr LI/408/2024 z dnia 28 lutego 2024 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 Płoskinia, w części obejmującej:

- § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania; ..” należytego” oraz
- § 4 ust. 2.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 marca 2024 r., powołując jako podstawę 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, Rada Gminy Płoskinia określiła wymagania wobec przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Płoskinia.

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 gospodarki wodnej, 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., wydanego w tej sprawie, 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 wskazuje, 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.

Określone przez radę wymagania są jednym z elementów, stanowiących podstawę do wydania decyzji w indywidualnej sprawie – zezwolenia. Wymagania, zatem winny być sformułowane w sposób precyzyjny, uwzględniający zakres przyznanego przez ustawodawcę upoważnienia. Realizując kompetencje wynikające z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący obowiązany jest ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym przepisie. Odstąpienie od tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że uchwały podejmowane na podstawie ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczą przedsiębiorców, którzy ubiegają się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Oznacza to, że uchwała nie dotyczy podmiotów, które na terenie danej gminy prowadzą działalność w tym zakresie, lecz skierowana powinna być do przedsiębiorców, którzy działalność w tym zakresie zamierzają podjąć. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł, że określenie innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie wykroczenie świadczy o wadliwości uchwalonych zapisów uzasadniającej wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w tej części (wyrok: WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/GI 355/10, WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 636/20, WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2023 r. sygn. akt II SA/GI 906/23).

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż w zakresie wymagań dotyczących zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, postanowienia § 4 ust. 2 uchwały w świetle, którego przedsiębiorca powinien zapewnić świadczenie usług w sposób niepowodujący zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz środowiska, w ocenie organu nadzoru 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 § 4 ust. 1 ww. uchwały w zakresie sformułowania „należytego”, nie wypełnia wymogu precyzyjnego i jasnego określenia wymagań, jaki musi spełnić przedsiębiorca, co wynika z przepisów ww. rozporządzenia (§1).

Ponadto należy podkreślić, iż 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. sygn. akt II SA/Ol 65/11.

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. 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 doręczenia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski