



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 13 lipca 2023 r.

Poz. 3548

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.146.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 lipca 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 i § 4 uchwały Nr LIV/474/2023 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie 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 Przecław.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2023 r. Rada Miejska w Przecławiu podjęła uchwałę Nr LIV/474/2023 w sprawie 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 Przecław. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2023 r.

Analizowana uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2022, poz. 2519 ze zm.) dalej *ustawa*. Przepis ten przewiduje, że 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. Norma kompetencyjna zawarta w przytoczonym przepisie przesądza o charakterze zaskarżonej uchwały, która należy do aktów prawa miejscowego, zaliczanych z mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Gminie bowiem przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl wskazanego przepisu prawo to nie ma jednak charakteru samoistnego, gdyż gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Kompetencji rady gminy do stanowienia prawa miejscowego nigdy nie można domniemywać, a zatem konieczna jest każdorazowo wyraźna podstawa prawna. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu.

Jednocześnie dostrzec należy, iż omawiany przepis art. 7 ust. 3a ustawy wskazuje również szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Zakres tej kompetencji rady gminy sprowadza się do określenia wymagań stawianych przedsiębiorcy ubiegającemu się

o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie precyzyjnie określonego rodzaju działalności, tj. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Powyższa norma kompetencyjna - upoważnienie nie daje radzie gminy prawa do regulowania w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, zagadnień innych niż wskazane w art. 7 ust. 3a ustawy, w tym również określania takich wymagań, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności, czyli po uzyskaniu zezwolenia, gdyż oznaczałoby to wyjście poza zakres delegacji ustawowej, kwalifikujące się do kategorii istotnych naruszeń prawa i uzasadniające wyeliminowanie uchwały w tej części z porządku prawnego.

Zatem, określenie zasad prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania tej działalności po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w tym przepisie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011, sygn. akt II SA/Łd 819/11, wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12, Lex nr 1219110).

Analizując regulacje przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził w pierwszej kolejności, że zapisy § 3 uchwały Nr LIV/474/2023 naruszają obowiązujące w tej materii przepisy. Rada Miejska w Przecławiu zawarła zapis zgodnie, z którym *„Przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w § 1 jest zobowiązany dołączyć do wniosku o udzielenie zezwolenia dokumentację poświadczającą, że przedsiębiorca spełnia wymagania określone w § 2”*. Badając treść przepisów upoważniających do podjęcia uchwały należy stwierdzić brak po stronie Rady Miejskiej uprawnienia do wprowadzenia takich regulacji jak te zawarte w § 3 uchwały. Ustawodawca stwierdza bowiem, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie stosownych zezwoleń, a użyte przez niego pojęcie "wymagań" należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Z przedstawionym poglądem współbrzmia dalsze przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to jest jej art. 8 ust. 1, ust. 1a i ust. 2a, określające treść wniosku składanego przez przedsiębiorcę i wymagane do niego ustawowo załączniki. W art. 8a ustawy stwierdza się natomiast, że przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może:

- 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem;
- 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot, a kompetencja uchwałodawcza Rady Miejskiej ogranicza się do wprowadzenia wymagań odnośnie samego przedsiębiorcy jak i będących w jego dyspozycji obiektów, wyposażenia i innych środków, służących wykonywaniu określonej działalności.

Regulacje te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 k.p.a.: "§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być *dokumenty*, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.". Ponadto, zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu *dokumentów* urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

Zapisy § 3 uchwały wiążą fakt spełnienia zawartych w nich wymogów z dysponowaniem określonymi w uchwale dokumentami, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych, a o spełnieniu określonych wymagań do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, będzie decydował Burmistrz Przecławia w toku prowadzonego przez siebie postępowania.

Kolejno wskazuje się, że w ocenie organu nadzoru, do naruszenia prawa doszło na skutek zamieszczenia w § 4 uchwały zapisów, określających czynności wykonywane przez przedsiębiorcę ubiegającego się o przedmiotowe zezwolenie, niewątpliwie już po uzyskaniu zezwolenia. Norma zawarta w przywołanym przepisie ocenianej uchwały tj. *prowadzenia wykazu umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zawartych z właścicielami nieruchomości* - określa obowiązki, które dotyczą już wykonywanej działalności, czyli odnoszą się do przedsiębiorcy prowadzącego działalność w przedmiotowym zakresie, co jest możliwe dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Tymczasem raz jeszcze podkreślić należy, że przepis art. 7 ust. 3a ustawy ogranicza kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności. Tym samym uchwała podjęta w trybie art. 7 ust. 3a ustawy nie może dotyczyć kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów, powstającymi w trakcie realizacji wymienionych zadań (§ 4), a już ujętych w kwestionowanej uchwale. Określenie przez radę gminy sposobu wykonywania tychże obowiązków w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, stanowi zatem przekroczenie jej ustawowych kompetencji, a tym samym czyni nadzorowaną uchwałę w zaskarżonej części sprzeczną z prawem.

W odniesieniu do przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ustawodawca zrezygnował z samodzielnego określenia stawianych im wymagań, pozostawiając te kwestie nadal w kompetencji rady gminy, a nadto w art. 7 ust. 7 ustawy pozostawił delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw środowiska do szczegółowego sposobu określania wymagań, o których mowa w ust. 3a. Zgodnie z § 1 przywołanego rozporządzenia

z dnia 14 marca 2012 r. wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych dotyczące: opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług, b) bazy transportowej (pkt 1), zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami (pkt 2), miejsc przekazywania nieczystości ciekłych (pkt 3) - określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz zapewniający należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Stąd zakwestionowane zapisy uchwały nie stanowią warunków dopuszczalności prowadzenia przedmiotowej działalności, do których określania Rada Miejska w Przecławiu została upoważniona.

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 i świadczy o wadliwości wydanej uchwały, uzasadniającej wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanych przepisów uchwały, tj. nakładających na przedsiębiorców obowiązki, jakie należy spełnić przy realizacji zadań, wynikających z udzielonego zezwolenia. W orzecznictwie akcentuje się, że na mocy art. 7 ust. 3a ustawy rada gminy posiada ustawowe upoważnienia, ale 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 zadań, czyli w wyniku uzyskanego zezwolenia (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12, LEX nr 1219110; wyroki WSA w Opolu z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/Op 298/13 i z dnia 17 sierpnia 2015, sygn. akt IISA/Op 311/15 - dostępne na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Organ nadzoru zauważa również, że w zapisach § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały znalazło się kilka wymagań, które wprawdzie nie naruszają w sposób istotny prawa, jakkolwiek mogą one budzić wątpliwości interpretacyjne. W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje poniżej te nieprawidłowości, aby w przyszłości przy procedowaniu zapisów uchwały w przedmiotowej materii unikać takich wątpliwych treści.

Mianowicie w § 2 ust. 1 pkt 2) lit c) uchwały wskazano aby - *zapewniać codzienne parkowanie lub garażowanie pojazdów asenizacyjnych po zakończeniu pracy*, w § 2 ust. 1 pkt 2) lit f) uchwały wskazano, że baza transportowa winna - *być zabezpieczona (ogrodzona) przed wstępem osób nieuprawnionych*, czy § 2 ust. 2 pkt 1) - 3) *wskazano, że przedsiębiorca powinien myć i dezynfekować pojazdy z częstotliwością gwarantującą zapewnienie im właściwego stanu sanitarnego; zapewnić, aby pojazdy i inne urządzenia były zabezpieczone przed niekontrolowanym wydostawaniem się nieczystości ciekłych na zewnątrz, a także prowadzić dokumentację zawierającą informację o stosowanych środkach dezynfekujących oraz o częstotliwości wykonywanej dezynfekcji pojazdów*. Podkreślić należy, że przepis art. 7 ust. 3a ustawy, ogranicza 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 wymienionych zadań. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa w zezwoleniu organ wykonawczy gminy (art. 9 ustawy). Ponadto, ustawodawca zagwarantował w art. 8a ust. 1 ustawy - co zostało już wcześniej wskazane - możliwość zweryfikowania prawdziwości danych zawartych w dokumentacji przedłożonej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie ze stanem rzeczywistym, a w toku tej działalności organ wykonawczy

gminy jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 8b ustawy).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż § 3 i § 4 uchwały Nr LIV/474/2023 Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 31 maja 2021 r. *w sprawie 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 Przecław*, narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że wskazane wyżej poszczególne zapisy uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie ich nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru