

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, dnia 8 marca 2023 r.

PN.4131.113.2023

**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), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/354/2023 Rady Gminy Sorkwity z dnia 23 lutego 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 instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Sorkwity w części dotyczącej § 2 pkt 3, § 4 pkt 4, § 6.**

**UZASADNIENIE**

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Sorkwity, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 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.), ustaliła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Sorkwity.

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 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).

W § 1 ww. 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 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 należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.

Podkreślić ponadto należy, że 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.

Mając na uwadze cytowane przepisy, Rada Gminy Sorkwity przewidziała:

- w § 2 pkt 3 uchwały, że liczba i stan techniczny pojazdów asenizacyjnych, posiadanych przez przedsiębiorcę musi zapewniać ciągłość usług opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych w ramach umów zawartych z właścicielami nieruchomości;

natomiast

- w § 4 pkt 4 ww. uchwały, że przedsiębiorca prowadzący działalność zobowiązany jest do: zawierania umów z właścicielami nieruchomości na świadczenie usług polegających na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transporcie nieczystości ciekłych (lit. a) oraz wystawiania dowodów potwierdzających wykonanie usługi wywozu nieczystości ciekłych, podając datę, dane zleceniodawcy oraz ilość i miejsce wywiezionych nieczystości ciekłych do stacji zlewnej (lit. b).

Należy zauważyć, iż powyższe regulacje określają obowiązki przedsiębiorcy, dotyczące już wykonywania działalności, czyli odnoszą się do podmiotu prowadzącego działalność w przedmiotowym zakresie, co jest możliwe dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Natomiast przepis art. 7 ust. 3a ustawy, który jest podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, ogranicza kompetencje stanowiące organu gminy wyłącznie do ustalenia wymagań w stosunku do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o uzyskanie zezwolenia. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa, zgodnie z art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zezwoleniu organ wykonawczy gminy.

Cytowane regulacje dotyczą obowiązków związanych z wykonaniem usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, nie są natomiast warunkami, jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do umieszczania w niniejszej uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia oraz nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach.

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, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Wadliwym jest także § 6 ww. uchwały, w myśl którego w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą stosuje się przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, akty wykonawcze do ustawy oraz inne obowiązujące przepisy, są niedopuszczalne.

Uchwalając ten wymóg, Rada Gminy Sorkwity naruszyła 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 przepisy, mają w tym wypadku zastosowanie.

Regulacja taka, jest zatem niedopuszczalna, 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.

Dodać ponadto należy, że niezależnie od powyższych postanowień załącznika do uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. 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.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Sorkwity,
2. Wójt Gminy Sorkwity.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojecki*

