



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.177.2023

2/a
H. K.



BFM
04.08.23
J



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXXI/744/23 Rady Miasta Sanoka z dnia 29 czerwca 2023r. 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 Miasta Sanoka w części dotyczącej: §2 ust.2 pkt 3 zd. 2 we fragmencie: „dokumentację potwierdzającą” i we fragmencie „(np. faktury, rachunki)”, §2 ust.2 pkt 4 zd. 2 we fragmencie „dokumentację potwierdzającą” i we fragmencie „(np. faktury, rachunki)”, §2 ust.2 pkt 6, §2 ust.3 pkt 4 i § 2 ust. 4 we fragmencie „świadczący usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków oraz transport nieczystości ciekłych”, we fragmencie „pisemne” i we fragmencie „o gotowości”

UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2023r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LXXXI/744/23 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 Miasta Sanoka. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 4 lipca 2023r.

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2023r. poz. 1469), zwanej dalej ustawą, zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego 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,

uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Określając wymagania, o których mowa w art. 7 ust.3a ustawy organ stanowiący gminy powinien mieć na uwadze przepisy wydane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, który został zobowiązany przepisem art. 7 ust. 7 ustawy do określenia szczegółowego sposobu określania wymagań, o których mowa w ust. 3a, kierując się potrzebą zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla środowiska i mieszkańców oraz dążąc do ujednolicenia kryteriów wydawania zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 września 2010r. sygn. akt: II SA/Go 535/10 wskazał, że „należy przyjąć, że rozporządzenie wydane w wyniku delegacji z art. 7 ust. 7 ustawy reguluje pełną problematykę wymagań pozostawionych do uregulowania radzie w art. 7 ust.3a ustawy”.

I tak, w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023r. 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 2023r. poz. 322) zawarto w §1 uregulowanie, zgodnie z którym 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że wymagania, jakie powinien określić organ stanowiący gminy dla przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust.3a ustawy powinny dotyczyć opisu wyposażenia technicznego, a w jego ramach zawierać wymagania odnośnie: pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia przez przedsiębiorcę usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami i miejsca przekazywania nieczystości ciekłych.

Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że użyte w art. 7 ust. 3a ustawy pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, dotyczących przedsiębiorcy, a nie do wymogów proceduralnych i obowiązującego przedsiębiorcę zachowania przed organem administracji czy to w toku postępowania zmierzającego do wydania zezwolenia lub w związku z kontrolą działalności, na której prowadzenie przedsiębiorca uzyskał zezwolenie.

W §2 ust.2 badanej uchwały zamieszczono postanowienia, w myśl których „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 w przypadku braku miejsca do mycia i dezynfekcji powinien posiadać dokumentację potwierdzającą możliwość mycia i dezynfekcji pojazdów w miejscach do tego przeznaczonych (np. faktury, rachunki)” (pkt 3 zd.2) i analogicznie „w przypadku braku miejsca do wykonywania drobnych napraw, konserwacji i remontów pojazdów powinien posiadać dokumentację potwierdzającą możliwość dokonywania tych czynności w miejscach do tego przeznaczonych (np. faktury, rachunki)” (pkt 4 zd.2). W §2 ust.2 pkt 6 uchwały zawarto uregulowanie, zgodnie z którym „w przypadku, gdy przedsiębiorca nie posiada bazy transportowej lub baza nie spełnia wymagań określonych w pkt 2 lit. a-c, przedsiębiorca zobowiązany jest do udokumentowania prawa do korzystania z bazy transportowej należącej do innego podmiotu, prowadzącego działalność w tym zakresie przez przedłożenie stosownych umów.” W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że badana uchwała nie zawiera żadnego uregulowania w lit. a-c przepisu § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały, które jest powołane w przytoczonym postanowieniu uchwały. W §2 ust.3 pkt 4 uchwały postanowiono następnie, że „w zakresie zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami przedsiębiorca świadczący usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków oraz transport nieczystości ciekłych powinien prowadzić dokumentację zawierającą informację o stosowanych środkach dezynfekujących oraz o częstotliwości wykonywanej dezynfekcji pojazdów”. Natomiast w § 2 ust. 4 uchwały zawarto zapis, stosownie do którego „w zakresie miejsca przekazywania nieczystości ciekłych przedsiębiorca świadczący usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków oraz transport nieczystości ciekłych powinien posiadać pisemne zapewnienie o gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną.”

W ocenie organu nadzoru przywołane powyżej zapisy uchwały są nieuprawnione. Nie dotyczą one bowiem opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie: pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia przez przedsiębiorcę usług, bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami lub miejsca przekazywania nieczystości ciekłych. Określono w nich natomiast wymogi dotyczące określonego zachowania przedsiębiorcy i wskazano sposób, w jaki powinien udowodnić przed organem, że spełnia wymagania konieczne albo do otrzymania zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy albo już w trakcie prowadzenia działalności, a zatem w czasie przypadającym po jego uzyskaniu.

Podkreślić następnie należy, że przepisy art. 8 ust.1 ,1a i ust. 2a ustawy określają treść wniosku składanego przez przedsiębiorcę i wymagane do niego załączniki. Weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia, o którym mowa jest w art. 7 ust. 3a ustawy jest zaś dokonywana po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję. W myśl przepisu art. 8a ustawy 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. W świetle przytoczonego przepisu ustawy to do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie należało zatem ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia przez określony podmiot spełniania wymogów do uzyskania zezwolenia, o które się ubiega. Natomiast kompetencja uchwałodawcza rady gminy ograniczona jest do wprowadzenia wymagań odnośnie samego przedsiębiorcy, będących w jego dyspozycji obiektów, wyposażenia i innych środków służących wykonywaniu działalności. Dodać także należy, że w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń zastosowanie mają przepisy K.p.a. dotyczące prowadzenia postępowania dowodowego, które przewidują szerszy zakres środków dowodowych niż określone w uchwale dokumenty, które miałyby potwierdzać spełnianie przez przedsiębiorcę warunków odnoszących się do wyposażenia technicznego dotyczącego pojazdów asenizacyjnych, bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, czy też miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Poza tym zwrócenia uwagi wymaga, że w przepisie §2 ust. 2 pkt 6 uchwały poprzez nałożenie obowiązku przedłożenia przez przedsiębiorcę stosownych umów Rada Miasta wprost uregulowała formę prawną współpracy przedsiębiorcy z innymi podmiotami, do czego w ocenie organu nadzoru nie posiada uprawnienia.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że w badanej uchwale Rada nie tylko określiła wymogi w zakresie wyposażenia technicznego dotyczącego bazy transportowej w tym miejsc mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych oraz miejsc wykonywania napraw, remontów i konserwacji pojazdów służących do wykonywania działalności, ale i również w sposób arbitralny wskazała w pkt 3 zd.2, pkt 4 zd. 2 i pkt 6 przepisu § 2 ust. 2 uchwały, w jaki sposób przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia powinien potwierdzić spełnianie tych wymogów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 kwietnia 2013r. sygn. akt: II SA/Gl 1536/12 wskazał natomiast, iż: „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.”

Wobec powyższego należało zakwestionować przepis §2 ust.2 uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia.

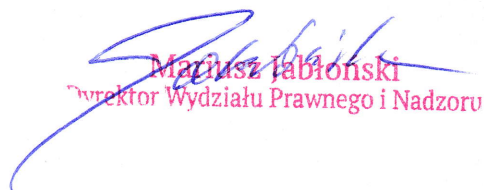
Wskazania wymaga następnie, że warunki, jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się dopiero na wydanie zezwolenia są czym innym od warunków i obowiązków, jakie musi spełniać przedsiębiorca w trakcie wykonywania takiej działalności. Upoważnienie wynikające z art. 7 ust.3a ustawy dla organu stanowiącego gminy nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami tych podmiotów w czasie wykonywania działalności, po uzyskaniu zezwolenia. Takie regulacje stanowią przekroczenie zakresu ustawowego umocowania. (por. wyrok WSA w Krakowie z 19 listopada 2019r. sygn. akt: II SA/Kr 1135/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2019 sygn. akt: IV SA/Wa 1601/19). Należy także przywołać treść przepisu art. 9 ust.1 ustawy, zgodnie z którym

zezwolenie powinno określać: 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy; 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem; 3) termin podjęcia działalności; 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem; 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. W myśl art. 9 ust.1 pkt 6 ustawy to zatem organ wydający zezwolenie powinien określić obowiązek prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Rada nie ma natomiast uprawnienia do określania dokumentacji, jaką powinien prowadzić przedsiębiorca świadcząc usługi objęte zezwoleniem, o którym mowa w art. 7 ust.3a ustawy oraz jakie informacje mają być w niej zawarte, co zostało unormowane w przepisie § 2 ust.3 pkt 4 uchwały. Podobna uwaga dotyczy zapisu w § 2 ust. 4 uchwały, w którym nałożono na przedsiębiorcę świadczącego usługi objęte zezwoleniem, o którym mowa w art. 7 ust.3a ustawy obowiązek posiadania pisemnego zapewnienia o gotowości odbioru nieczystości przez stacje zlewną. Tak, jak wyżej wskazano upoważnienie dla organu stanowiącego gminy, wynikające z art. 7 ust.3a ustawy nie obejmuje kwestii związanych z obowiązkami przedsiębiorców w czasie wykonywania działalności, po uzyskaniu zezwolenia. Z kolei, w odniesieniu do przedsiębiorców ubiegających się dopiero o wydanie zezwolenia należy wskazać, że ustawa w przepisie art.8 ust. 2a wprost stanowi, że 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. Zauważyć natomiast należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Miasta Sanoka Nr LXXXI/744/23 w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Ł up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jablonski
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Do wiadomości:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta Sanoka