

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.115.2023**

z dnia 27 września 2023 r.

#### **Rada Miejska w Witnicy**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIV/981/2023 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości płynnych na terenie Miasta i Gminy Witnica, w części dotyczącej § 1 ust. 4 pkt 1 w zakresie zwrotu "zlokalizowanych na terenie: oczyszczalni ścieków w Białczyku i oczyszczalni ścieków w Sosnach lub do innej stacji zlewnej położonej najbliżej w stosunku do obsługiwanego obszaru".

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości płynnych na terenie Miasta i Gminy Witnica. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) oraz rozporządzenie Ministra 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).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała we wskazanej części jest niezgodna z prawem tj. z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) - zwanej dalej ustawą, § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra 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) - zwanego dalej rozporządzeniem, oraz art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Stosownie do przywołanego art. 7 ust. 3a ustawy, rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Wzmiankowanym zezwoleniem jest zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Uszczegółowienie sposobu określania tych wymagań, na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy, nastąpiło w § 1 rozporządzenia, zgodnie z którym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych mają dotyczyć m.in: miejsc przekazywania nieczystości ciekłych, określonych 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. Wskazany przepis rozporządzenia zapewnia utrzymanie konstytucyjnie zagwarantowanych reguł swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot trudniący się odbiorem nieczystości płynnych, która nie została ograniczona przez regulację ustawową motywowaną np. względami ochrony środowiska.

W kontekście powyższego w § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały, Rada ustanawiając wymagania w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych postanowiła, że przedsiębiorca ma obowiązek przekazywania odebranych nieczystości ciekłych do stacji zlewnych zlokalizowanych na terenie: oczyszczalni ścieków w Białczyku i oczyszczalni ścieków w Sosnach lub do innej stacji zlewnej położonej najbliżej w stosunku do obsługiwanego obszaru. Konfrontując przytoczony zapis uchwały oraz powyższe wytyczne zawarte w rozporządzeniu oraz konstytucyjnej zasady swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej stwierdzić należy, że Rada w sposób istotny naruszyła prawo, w pierwszej kolejności art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 1 pkt 3 rozporządzenia.

Pierwszy z przywołanych powyżej przepisów konstytucyjnych wskazuje, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, natomiast zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W ocenie organu nadzoru, postanowienia badanej uchwały, wskazujące wprost na konkretny podmiot, który świadczyć ma usługę odbioru nieczystości godzą w zasady ochrony konkurencji i swobodnego dostępu do rynku poprzez ustalenie zindywidualizowanego podmiotu i wskazania konkretnego miejsca przekazywania nieczystości ciekłych bez stosownej podstawy prawnej do regulacji na poziomie badanego aktu prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Bd 588/19, orzeczenia.nsa.gov.pl). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą wynikać wyłącznie z ustawy, a brak jest przepisu o randze ustawowej zezwalającego na tak dalekie ograniczenie w uchwale rady gminy działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (por. przywołany wyżej wyrok II SA/Kr 120/20).

Dodatkowo, konfrontując kwestionowany zapis uchwały oraz powyższe wytyczne zawarte w 1 pkt 3 rozporządzenia należy uznać, że przepis, mocą którego dochodzi do ograniczenia kręgu stacji zlewnych, do których należy przekazywać nieczystości ciekłe, nie może być uznany za niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości. Ponad to należy zaakcentować, że określenie konkretnych stacji zlewnych, do których przekazywane będą nieczystości ciekłe, powinno nastąpić dopiero na etapie decyzji zezwalającej, a nie w uchwale określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Należy mieć to na uwadze również przy dokonywaniu wykładni § 1 pkt 3 rozporządzenia, w którym dopuszczono określanie w uchwale jedynie wymogów dotyczących miejsc przekazywania nieczystości ciekłych, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a nie konkretnych miejsc do przekazywania takich nieczystości ciekłych.

Nieusprawiedliwione jest także określenie miejsca przekazywania nieczystości ciekłych w oparciu o zasadę bliskości miejsca położenia stacji zlewnej do obsługiwanego rejonu. Zauważyć należy, że zasadę bliskości sformułowano w art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) i nie ma podstaw, by rozciągać jej zastosowanie poza zakres tego aktu prawnego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. II SA/Kr 120/20). Kryterium to nie wynika z ustawy ani z rozporządzenia i w związku z tym zakreślenie kręgu stacji zlewnych w uchwale w oparciu o zasadę bliskości zostało dokonane bez wystarczającego umocowania prawnego, a jego konsekwencją jest także naruszenie zasady ochrony konkurencji i swobodnego dostępu do rynku przez przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie odbioru nieczystości płynnych.

Zakwestionowana konkretyzacja stacji zlewnej, z powyższych względów wykracza także poza sferę poddanej do regulacji w uchwale rady gminy, tak więc narusza także art. 7 ust. 3a ustawy. W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

#### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli