

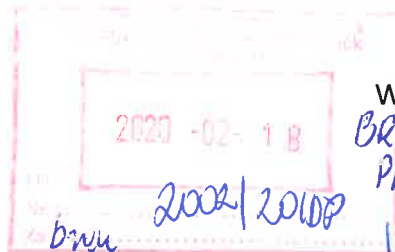
Do wiadomości R.M.O

15-12-2020



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.1.2020



Warszawa, 14 lutego 2020 r.



Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/214/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Miasta Otwocka w części obejmującej: §1 w zakresie wyrażenia „wraz z wzorem wniosku o udzielenie zezwolenia”, § 6, § 7 oraz załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 grudnia 2019 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr XXI/214/19 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Miasta Otwocka (zwaną dalej „Uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 20 stycznia 2020 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm. – dalej zwaną „u.s.g.”), art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm. – dalej zwaną „u.cz.p.”) oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r. poz. 299 – zwane dalej „Rozporządzeniem”).

Uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, Legalis nr 820291). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia Uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

W myśl przywołanego art. 7 ust. 3a u.c.z.p. rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Przepisy Rozporządzenia precyzują przy tym zakres tych wymagań do: (1) opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług i bazy transportowej, (2) zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, (3) miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.

Wskazany przepis art. 7 ust. 3a u.c.z.p. ogranicza kompetencje stanowiące Rady Miasta Otwocka do ustalenia wymagań wyłącznie w stosunku do przedsiębiorców dopiero ubiegających się o uzyskanie zezwolenia. Tymczasem § 6 Uchwały określa obowiązki przedsiębiorców już na etapie realizacji wydanego zezwolenia:

- wystawiania właścicielom nieruchomości dowodów (zawierających informację o dacie wykonania usługi, ilości i rodzaju odebranych nieczystości) korzystania przez nich z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych do stacji zlewnej,
- prowadzenia ewidencji zawartych z właścicielami nieruchomości umów w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- przestrzegania zapisów umowy zawartej ze stacją zlewną.

Powyższe uregulowania wykraczają poza delegację ustawową zawartą we wskazanym przepisie. W orzecznictwie wielokrotnie podnoszono, iż uchybienie tego rodzaju stanowi istotne naruszenie prawa (tak np.: wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 251/12, Lex nr 1219110; wyrok WSA w Olsztynie z 10 grudnia 2013 r. II SA/OI 889/13; wyrok WSA w Opolu z dnia 17 października 2013 r., II SA/Op 298/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2011 r.,

II SA/Łd 819/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 616/10 (w którym odniesiono się do postanowienia o brzmieniu jak w § 6 pkt 1 Uchwały); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/GI 355/10, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 607/13 – wszystkie wyroki prawomocne, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zaznaczyć przy tym należy, że obowiązki jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa organ wykonawczy gminy w tym zezwoleniu, co wynika z art. 9 ust. 1 u.c.z.p.

Z podobnych względów przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 7 ust. 3a u.c.z.p. jest § 7 Uchwały, w którym Rada Miasta Otwocka postanowiła, że w przypadkach łamania przepisów związanych z wymaganiami dotyczącymi: (1) aut asenizacyjnych, (2) bazy transportowej, (3) zabiegów sanitarnych i porządkowych, (4) miejsca oraz warunków wprowadzenia nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, (5) zapisów umowy zawartej ze stacją zlewną, Prezydent Miasta Otwocka, na podstawie obowiązujących przepisów zastrzega możliwość cofnięcia wydanych decyzji. Rada Miasta Otwocka – ponownie – wprowadziła regulację mającą zastosowanie na etapie realizacji zezwolenia. Co więcej, powyższe postanowienie Uchwały odnosi się do zakresu już uregulowanego ustawą tj. do instytucji cofnięcia zezwolenia z art. 9 ust. 2 u.c.z.p., przy czym organ stanowiący dokonał modyfikacji tego przepisu. W powołanym już wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, podkreślono, że z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji. Powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Takie działanie stanowi więc samoistną podstawę do stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w zakresie zakwestionowanego postanowienia Uchwały.

W granicach upoważnienia ustawowego z art. 7 ust. 3a u.c.z.p. w zw. z § 1 Rozporządzenia nie mieści się także określenie w Uchwale przez Radę Miasta Otwocka wniosku o udzielenie zezwolenia. Zakres tego wniosku został wprost uregulowany w art. 8 u.c.z.p. Z tożsamyh względów jak powyżej uznać należy takie działanie organu za wykraczające poza delegację ustawową oraz sprzeczne z zasadą praworządności i legalności aktów prawa miejscowego poprzez dokonanie modyfikacji przepisów ustawowych. Stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności Uchwały w części obejmującej § 1 w zakresie wyrażenia „wraz z wzorem wniosku o udzielenie zezwolenia”, a w konsekwencji także w odniesieniu do załącznika do uchwały.


Mając na uwadze powyższą analizę uznać należy, że przy podejmowaniu Uchwały doszło do istotnego naruszenia prawa (przekroczenie zakresu normy kompetencyjnej oraz powtórzenie przepisów ustawowych z dokonaniem ich modyfikacji), w konsekwencji czego zaistniała podstawa do stwierdzenia nieważności Uchwały w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego. W orzecznictwie wielokrotnie wyrażane było stanowisko, że „odnośnie podstaw

do stwierdzenia nieważności aktów organu gminy przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za 'istotne' naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik (w:) Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). To stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie (powołany przez organ wyrok NSA z dnia 11.02 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79, jak i szereg wyroków późniejszych, m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r., III SA/Kr 648/13, LEX nr 139872).”¹. Obowiązek organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa wynika z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), która wymaga, aby wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji publicznej miały swoją podstawę prawną.

Nadmienić ponadto należy, że przy piśmie Prezydenta Miasta Otwocka z dnia 10 grudnia 2019 r., znak BRM.0711.24.2019, przekazującym uchwały podjęte na XXI sesji Rady Miasta Otwocka w dniu 3 grudnia 2019 r., w odniesieniu do przedmiotowej Uchwały został załączony jedynie wydruk, nieopatrzony żadnym podpisem czy potwierdzeniem zgodności z oryginałem. Uchwała nie została zatem przekazana Wojewodzie Mazowieckiemu zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. W wyniku wezwania organu nadzoru, które zostało sformułowane w Zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 9 stycznia 2020 r., znak WNP-I.4131.1.2020, Uchwała została przekazana w dniu 20 stycznia 2020 r. przy piśmie z dnia 17 stycznia 2020 r., znak: BRM.0711.24.2019.3.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł

¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r., I SA/OI 384/15