



Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.97.2023.MS

**Rada Gminy Kampinos**

ul. Niepokalanowska 3

05-085 Kampinos

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/373/23 Rady Gminy Kampinos z dnia 27 marca 2023 r. 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.

#### **Uzasadnienie**

Na Sesji, która odbyła się 27 marca 2023 r., Rada Gminy Kampinos podjęła uchwałę Nr LX/373/23 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 – zwaną dalej „uchwałą”.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią m. in.: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) – zwanej dalej: „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...); stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.”, art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.” oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”.

Norma, zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. wskazuje otwarty katalog spraw, który uzupełniają przepisy ustaw szczególnych, przyznających kompetencję do rozstrzygnięcia danej sprawy radzie gminy.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrażonym w wyroku z 16 kwietnia 1993 r. sygn. akt II SA 1261/92, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15).

Akty prawa miejscowego, do jakich kwalifikuje się kwestionowana uchwała, Konstytucja RP zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu.

Zgodnie z dyspozycją przewidzianą w art. 7 ust. 3a u.c.p.g., rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, 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, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Realizacja kompetencji, wynikającej z art. 7 ust. 3a u.c.p.g. powinna następować w taki sposób, aby ustanowione wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia, przy zastosowaniu art. 8a ust. 1 u.c.p.g., uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających.

Uchwała rady gminy, podjęta w oparciu o art. 7 ust. 3a u.c.p.g., stanowi normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

Zasady określenia wymagań, wskazanych w art. 7 ust. 3a u.c.p.g., zostały uregulowane w rozporządzeniu 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. poz. 322), zwanym dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z rozporządzeniem, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca, powinny być określone w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w tym zakresie oraz zapewniający należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Na mocy rozporządzenia, uchwała rady gminy określa wymagania, dotyczące: 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 oraz bazy transportowej, a także zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych.

W uchwale Nr LX/373/23, Rada Gminy Kampinos nie wskazała miejsc przekazywania nieczystości ciekłych, co w ocenie organu nadzoru stanowi rażące naruszenie dyspozycji art. 7 ust. 3a u.c.p.g., w związku z § 1 pkt 3 rozporządzenia. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej.

Ponadto w § 1 ust. 4 uchwały Nr LX/373/23, Rada Gminy Kampinos zobowiązała przedsiębiorców, ubiegających się o uzyskanie zezwolenia, do potwierdzenia spełnienia wymagań określonych w § 1 ust. 1, 2 i 3 uchwały dokumentami w oryginale lub kserokopią potwierdzoną za zgodność z oryginałem (w tym w postaci wyciągu z księgi wieczystej, dowodu rejestracyjnego pojazdu, umów leasingu, najmu, zaświadczeń z urzędu skarbowego oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także opłaty skarbowej).

Przywołana regulacja uchwały, określa w istocie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia na prowadzenie określonej działalności), nakładając na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania się (przedłożenia dokumentów, zaświadczeń, mających potwierdzić spełnienie wymagań określonych w uchwale).

Tymczasem wymagania co do treści wniosku, jak i żądanych zaświadczeń i dokumentów ustawodawca określił wprost w art. 8 u.c.p.g., przyznając jednocześnie organowi wykonawczemu, uprawnienia do żądania uzupełnienia złożonej dokumentacji i dokonania czynności kontrolnych (art. 8a u.c.p.g.). Należy zatem uznać, iż określając wymóg posiadania i przedstawiania dokumentów, Rada Gminy Kampinos wykroczyła poza delegację ustawową.

Jednocześnie, w załączniku Nr 1 do uchwały Nr LX/373/23, Rada Gminy ustaliła wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie w uchwale wzoru wniosku, stanowi przekroczenie delegacji, przewidzianej dla organu stanowiącego gminy, co w świetle zarówno przepisów u.c.p.g., jak i rozporządzenia, stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 22 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/GI 1536/12, 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 wyczerpująco uregulowane w art. 8 ust. 1 i 2a u.c.p.g. Działania, podjęte przez Radę Gminy Kampinos w powyższym zakresie, doprowadziły ponadto do modyfikacji treści normatywnej, zawartej w art. 8 ust. 1 u.c.p.g., który wyczerpująco określa treść wniosku oraz dokumenty, jakie powinien złożyć przedsiębiorca, ubiegający się o wydanie zezwolenia.

Reasumując powyższe, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowane zapisy uchwały Nr LX/373/23 Rady Gminy Kampinos z dnia 27 marca 2023 r. stanowią rażące naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 7 ust. 3a, art. 8 ust. 1 i 2a u.c.p.g. w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wprowadzenie do obrotu prawnego uchwały o treści wykraczającej poza ramy upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu przez ustawodawcę, narusza także art. 7 Konstytucji RP. Norma zawarta w tym przepisie, zakazuje bowiem domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04 – OSNKW 2005/3/29).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż powołane w podstawie prawnej uchwały 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), zostało zastąpione rozporządzeniem 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. poz.322).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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, z dniem jego doręczenia.

*Tobiasz Bocheński*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/