

Olsztyn, dnia 24 kwietnia 2023 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 156 .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 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 4 pkt 4 oraz § 6 uchwały Nr LXXIV/537/2023 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 27 marca 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 Kozłowo.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Kozłowo, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy 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 ze zm.), podjęła uchwałę 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 Kozłowo.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym 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. 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, że 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 należyłą 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 Kozłowo przewidziała 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 zleciodawcy 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.

Rada Gminy w Kozłowie na mocy kwestionowanego przepisu zastrzegła, że akt prawny hierarchicznie wyższy tj. ustawa, ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w uchwale. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na

obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r. o sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

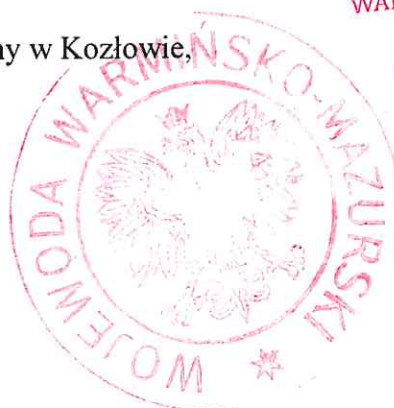
Dodać ponadto należy, że niezależnie od powyższych postanowień uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, 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.**

Do wiadomości:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy w Kozłowie,
- 2) Wójt Gminy Kozłowo.



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Cholecki