



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 października 2009 r.

NK.II.0911-8/484/09

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### stwierdza nieważność

§ 1 pkt 3 w brzmieniu:

*„posiadać odpowiedni potencjał finansowy, kadrowy i techniczny do prowadzenia odpowiedniej ewidencji i dokumentacji odbieranych odpadów i przekazywanie ich m.in. w wersji elektronicznej do Urzędu Gminy w Janowicach Wielkich, zgodnie z aktualnymi wymogami ustawowymi.”;*

§ 1 pkt I lit. A, lit., B, lit. D, lit. F;

§ 1 pkt I we fragmencie:

*„Przedsiębiorca ma obowiązek zapewnić ciągłość świadczonych usług, a w razie awarii sprzętu i pojazdów zabezpieczyć zastępcze środki transportu spełniające warunki określone w pkt 4.1.litera C.”;*

§ 1 pkt I we fragmencie:

*„Przedsiębiorca, który uzyska zezwolenie obowiązany jest uwzględniając zapisy wojewódzkiego planu gospodarki odpadami do odzysku odpadów poprzez:*

- a) poddanie ich recyklingowi,*
- b) przekazanie ich innemu podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie odzysku odpadów komunalnych.”;*

§ 1 pkt II we fragmencie:

*„Przedsiębiorca, przed uzyskaniem zezwolenia na transport ciekłych odpadów z terenu Gminy Janowice Wielkie obowiązany jest dostarczyć do Urzędu umowę na wwóz ich do stacji zlewnej. Prowadzenie odbioru ciekłych odpadów komunalnych winno odbywać się wyłącznie na podstawie uprzednio zawartych umów pomiędzy Przedsiębiorcą a właścicielem nieruchomości w określonych terminach z uwzględnieniem zleceń doraźnych.*

*Odbiór nieczystości ciekłych przez Przedsiębiorcę nastąpi w okresie do 3 dni od daty zgłoszenia usługi przez właściciela nieruchomości.”*

uchwały Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 28 września 2009 r. nr XXXV/153/2009 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości na terenie Gminy Janowice Wielkie z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz z naruszeniem § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 33).

## Uzasadnienie

W dniu 28 września 2009 roku Rada Gminy w Janowicach Wielkich podjęła uchwałę nr XXXV/153/2009 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości na terenie Gminy Janowice Wielkie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu nadzoru w dniu 2 października 2009 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach Rada Gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając:

- 1) opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań;
- 2) w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Przepis powyższy, przyznając kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi tym samym podstawę do wydania aktu administracyjnego określającego w sposób władczy szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych), oraz ingerującego w zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody wyboru zawierania umów. Pamiętać bowiem należy, że działalność w zakresie odbierania odpadów, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest działalnością prawnie reglamentowaną. Do jej wykonywania potrzebne jest bowiem uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Tak więc, określone przez Radę, wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, składają się na normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 roku w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia – wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – określane przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta – obejmujące:

- opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej,
  - zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami,
  - miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych
- powinny być określone w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (§ 2 i § 3 rozporządzenia).

W ocenie Organu nadzoru wskazane wyżej zapisy przedmiotowej uchwały stanowią przekroczenie kompetencji z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Równocześnie należy zaznaczyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności. Zgodnie z art. 9 i 9a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach:

„1. 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.
- 1a. Zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać dodatkowo:
    - 1) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości;
    - 2) sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych;
    - 3) dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
    - 4) sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji;
    - 5) miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach i wojewódzkim planem gospodarki odpadami.
  - 1aa. Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne.
  - 1b. Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.
  - 1c. Właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi:
    - 1) jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi;
    - 2) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska;
    - 3) jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami;
    - 4) przedsiębiorca ma zaległości podatkowe lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.
  2. Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.
  3. Wygaśnięcie lub cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska.
  4. Organ, który wydaje zezwolenie, określa, w drodze decyzji, zakres i sposób wykonywania obowiązków, o których mowa w ust. 3.

Art. 9a. 1. Prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca sporządzić i przekazać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły; wykaz zawiera imię i nazwisko lub nazwę oraz adres właściciela nieruchomości oraz adres nieruchomości.

2. Prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania i przekazywania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta informacji dotyczącej:
  - 1) masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych lub ilości i rodzaju nieczystości ciekłych z obszaru danej gminy w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy;
  - 2) sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych;
  - 3) masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów;
  - 4) masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji nieskladowanych na składowiskach odpadów i sposobów lub sposobu ich zagospodarowania.”.

Nadto wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy odróżnić od wymagań formalnych wniosku określonych w art. 8 tejże ustawy. W szczególności trzeba mieć na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Należy również zaznaczyć, iż nie można obowiązków w zakresie prowadzenia działalności utożsamiać z warunkami, jakie należy spełnić, aby uzyskać zezwolenie na jej prowadzenie, co zostało określone przez Radę w § 1 pkt I we fragmencie: „Przedsiębiorca ma obowiązek zapewnić ciągłość świadczonych usług, a w razie awarii sprzętu i pojazdów zabezpieczyć zastępcze środki transportu spełniające warunki określone w pkt 4.1.litera C.”.

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 orzecnictwie 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Reasumując, wymagania określone przez Radę Gminy w uchwale powinny objąć jedynie: opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań z zakresu odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub nieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane. Brak jest podstaw do umieszczania w niniejszej uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia, wymagań dotyczących wniosku i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach. Zacytowane wyżej zapisy uchwały Rady Gminy w Janowicach Wielkich nr XXXV/153/2009 z dnia 28 września 2009 roku wykraczają zatem poza ramy upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu.

Organ nadzoru pragnie ponadto przypomnieć, iż do wszystkich aktów podejmowanych przez organ stanowiący gminy należy stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Wedle § 124 załącznika do wymienionego rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną i systematyczną rozporządzenia jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Na mocy § 141 załącznika do rozporządzenia zasady te stosuje się do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń). Stosowanie właściwej systematyki i jednostek redakcyjnych w aktach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia przejrzystości, jasności zawartych w nich regulacji, a także wykładni i interpretacji zawartych w nich przepisów.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski  
Rafał Jurkowlaniec