



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 29 października 2009 r.

NK.II.0911-8/487/09

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 1 lit. d i e, § 1 pkt 2, § 2, § 3 ust. 3 i ust. 4, § 4 ust. 3, § 6 pkt 1 lit. d, § 6 pkt 2, § 7 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz ust. 5 załącznika do uchwały nr XXXIX/178/09 Rady Gminy w Kamiennej Górze z dnia 30 września 2009 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych 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).

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2009 roku Rada Gminy w Kamiennej Górze podjęła uchwałę nr XXXIX/178/09 w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 października 2009 r.

Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi:

w § 1 pkt 1 lit. d i e:

- „d) posiadać środki techniczne umożliwiające przekazywanie organowi gminy, drogą elektroniczną, danych wymaganych przepisami
- e) posiadać umowy z zarządzającymi instalacjami odzysku bądź unieszkodliwiania na przyjęcie odbieranych rodzajów odpadów komunalnych.”.

w § 1 pkt 2:

„ Dokumentami potwierdzającymi spełnienie wymagań są w szczególności:

- a) tytuł prawny do nieruchomości, na której znajduje się baza transportowa
- b) wykaz posiadanych środków, o których mowa w ust. 1 lit. c, wraz z ich opisem technicznym
- c) dokumentacja potwierdzająca zapewnienia odbioru odpadów na składowisko odpadów
- d) zezwolenia na transport odpadów komunalnych wydane przez właściwego starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu.”.

§ 2:

„Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obejmujące niesegregowane odpady komunalne, jest obowiązany również do odbierania:

- 1) wyselekcjonowanych frakcji odpadów komunalnych nadających się do odzysku i dalszego wykorzystania (w szczególności makulatury, odpadów plastikowych, szkła)
- 2) zebranych selektywnie odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektrycznego, zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz odpadów z remontów (odpadów budowlanych)
- 3) zebranych selektywnie frakcji odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych”.

w § 3 ust. 3 i 4:

- „3. Liczba i stan techniczny posiadanych przez przedsiębiorców pojazdów musi zapewnić ciągłość i nieprzerwalność usług odbioru odpadów komunalnych (niesegregowanych, zbieranych selektywnie) od właścicieli nieruchomości.
4. Pojazdy powinny zapewnić odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy osób zatrudnionych przy świadczeniu usług.”.

w § 4 ust. 3:

„Przedsiębiorca ma obowiązek prowadzenia stałej konserwacji, naprawy pojemników i kontenerów w celu zapewnienia ich przydatności do obsługi zadań związanych z odbiorem odpadów komunalnych.”.

w § 6 pkt 1 lit. d:

„d) posiadać środki techniczne umożliwiające przekazywanie organowi gminy, drogą elektroniczną, danych wymaganych przepisami”.

w § 6 pkt 2:

„Dokumentami potwierdzającymi spełnienie powyższych wymagań są w szczególności:

- a) tytuł prawny do nieruchomości, na której znajduje się zaplecze techniczno-biurowe,
- b) dokumentacja potwierdzająca gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stacje zlewne”

w § 7 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz ust. 5:

- „2. Liczba i stan techniczny posiadanych przez przedsiębiorcę pojazdów zapewnić muszą ciągłość i nieprzerwalność usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.
3. Pojazdy powinny zapewnić odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy osób zatrudnionych przy świadczeniu usług.
4. Mycie dezynfekcja pojazdów służących do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinna odbywać się zgodnie z wymogami § 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych.
5. Przedsiębiorca zobowiązany jest do posiadania dokumentów potwierdzających wykonanie czynności o których mowa w ust. 4.”.

W myśl art. 7 ust. 3a te same ustawy 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 nieszkodliwiania 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.

W ocenie Organu Nadzoru wskazane wyżej zapisy załącznika do 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 wydanie 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 § 7 ust. 2 stanowiącym, iż: „*Liczba i stan techniczny posiadanych przez przedsiębiorcę pojazdów zapewnić muszą ciągłość i nieprzerywalność usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.*”.

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 przyzmat 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. 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 załączniku do uchwały 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 unieszkodliwiania 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 załącznika do uchwały Rady Gminy w Kamiennej Górze nr XXXIX/178/09 z dnia 30 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 systematyzacyjną 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
Zdzisław Średniawski
Wicewojewoda