



NK.II.0911-13/511/09

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 późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12 załącznika nr 1 oraz pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXVI/197/09 Rady Gminy Kotła z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Kotła, 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) i z naruszeniem § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 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 12 listopada 2009 roku Rada Gminy Kotła podjęła uchwałę nr XXXVI/197/09 w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Kotła.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 listopada 2009 r., przesłana pismem o sygn. RG-0052/XXXVI/09 z dnia 18 listopada 2009 r.

Załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały stanowi:

w pkt 7:

„Posiadać obiekty, instalacje i urządzenia do odzysku i unieszkodliwiania niesegregowanych odpadów komunalnych spełniające wymagania odnośnie miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (...) lub posiadać aktualną umowę umożliwiającą przekazanie tych odpadów do odzysku lub unieszkodliwiania przez instalacje, urządzenia i obiekty spełniające ww. wymagania.”

w pkt 8:

„Posiadać aktualną umowę umożliwiającą przekazanie wszystkich opadów zbieranych w sposób selektywny, zawartą z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Dotyczy to zwłaszcza unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, metali i kruszenia odpadów budowlanych, demontażu odpadów wielkogabarytowych, odzysku i recyklingu opakowań wielomateriałowych.”

w pkt 9:

„Posiadać możliwość selekcji odpadów zmieszanych w stopniu umożliwiającym osiągnięcie w kolejnych latach wskaźników odzysku i recyklingu w sytuacji gdy selekcja przez właścicieli nieruchomości nie będzie realizowana w stopniu wystarczającym.”

w pkt 10:

„Dostarczyć w terminie do końca marca każdego roku szczegółową kalkulację kosztów funkcjonowania systemu, tj. odbioru odpadów komunalnych z wyszczególnieniem kosztów z tytułu odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny.”

w pkt 11:

„Posiadać aktualne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów komunalnych.”

w pkt 12:

„Wymagania określone w punktach 1–11 powinny być udokumentowane.”

Załącznik nr 2 do uchwały stanowi w pkt 5:

„Wymagania określone w punktach 1–4 powinny być udokumentowane.”

W myśl art. 7 ust. 3a tejże 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 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.

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 9 a 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. 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 powinny 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

ny 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 nieprzerwalność usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.*”.

Paragraf 2 ust. 1 nadal obowiązującego mimo zmiany podmiotu upoważnionego do określenia wymagań dla przedsiębiorców, rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych wskazuje, że wymagania, o których mowa w § 1, obejmują: 1) *opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej*, 2) *zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami*, 3) *miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Z kolei wymagania, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych obejmują: 1) opis wyposażenia technicznego zawierający wymagania odnośnie do bazy transportowej, 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami (§ 3 ust. 1 rozporządzenia).*

Reasumując, wymagania określone przez radę powinny objąć jedynie: 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.

Ustawa określa, iż wymagania określone przez radę powinny uwzględniać 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.

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. 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 (...)".

Zacytowane wyżej zapisy załączników do uchwały Rady Gminy Kotla nr XXXVI/197/09 z dnia 12 listopada 2009 roku wykraczają zatem poza ramy upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu.

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