



NK.II.AL4.0911-2/10

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, ze zmianami) stwierdzam nieważność:

- § 3 pkt 5 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm. – zwana dalej ustawą),
 - § 4 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy,
 - § 5 pkt 4 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy,
 - § 5 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy,
 - § 7 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a w zw. z art. 9 ust. 1c ustawy,
 - § 8 z powodu istotnego naruszenia art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
- uchwały nr XXXIV/216/2009 Rady Gminy Borów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Borów na sesji w dniu 17 grudnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/216/2009 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2009 r.

1.

Podstawę prawną pozwalającą Radzie Gminy na unormowanie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, w formie uchwały, stanowi art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Norma kompetencyjna zawarta w tym przepisie, przyznając radzie gminy 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). Tak więc określone przez radę gminy 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.

Należy podkreślić jednakże, iż czym innym jest **wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność**. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Zakres przedmiotowy **uchwały**, w której rada gminy określa 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 wskazuje art. 7 ust. 3a ustawy. Natomiast warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, **w zezwoleniu** na wykonywanie tej działalności zgodnie z art. 9 i 9a ustawy. Tymczasem kwestionowane zapisy § 3 pkt 5, § 4, § 5 pkt 4 i § 5 ust. 2 zarządzenia dotyczą kwestii związanych z wykonywaniem działalności już po uzyskaniu zezwolenia.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, zgodnie z którym: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, 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.”.

Paragraf 2 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 wskazuje, że wymagania, o których mowa w § 1, obejmujące:

- 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.*

Wymagania określone przez radę gminy w uchwale 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.**

Natomiast brak podstaw do umieszczania w uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach.

Nadto należy zwrócić uwagę, że szereg zapisów zarządzenia stanowi powtórzenie zapisów ustawy bądź też reguluje kwestie, które wynikają z innych przepisów.

2.

W § 7 uchwały czytamy: „Niewypełnienie któregokolwiek z wymagań zawartych w uchwale stanowić będzie podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia, o którym mowa w § 2.”.

Jak już wskazano wyżej, podstawą prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 7 ust. 3a ustawy, na mocy którego Rada Gminy posiada kompetencję jedynie do podjęcia uchwały określającej warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia. Brak jest natomiast podstawy prawnej dla stanowienia przez Radę w uchwale o przesłankach odmowy wydania zezwolenia. Kwestie te reguluje art. 9 ust. 1c ustawy, cyt.: „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.”.

W ocenie organu nadzoru, przez przepisy odrębne, o których mowa w pkt 1 tego przepisu, należy tu rozumieć nie tylko przepisy ustaw i rozporządzeń, ale też przepisy określające warunki jakie musi spełniać przedsiębiorca do uzyskania stosownego zezwolenia, a więc przepisy uchwały. Jednakże fakt, że niespełnienie tych wymogów stanowi przesłankę do odmowy wydania zezwolenia, wynika z mocy samej ustawy, a nie z uchwały Rady Gminy.

3.

W § 8 przedmiotowej uchwały postanowiono: „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą stosuje się przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, akty wykonawcze oraz inne obowiązujące przepisy.”.

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 wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). 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.

Cytowanego zapisu § 8 przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że 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.

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