



NK.II.RB.0911-1/10

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 1, pkt 2 we fragmencie: „*posiadać tytuł prawny do dysponowania specjalistycznymi pojazdami samochodowymi, którymi mają być wykonywane usługi, spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach regulujących warunki techniczne pojazdów oraz innych przepisach szczególnych.*”, pkt 5 oraz § 3 pkt 1 uchwały nr XXXVI/259/09 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. 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**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2009 r. Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski podjęła m.in. uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 stycznia 2010 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXVI/259/09 Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 1, pkt 2 we fragmencie: „*posiadać tytuł prawny do dysponowania specjalistycznymi pojazdami samochodowymi, którymi mają być wykonywane usługi, spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach regulujących warunki techniczne pojazdów oraz innych przepisach szczególnych.*” i pkt 5 oraz § 3 pkt 1 tej uchwały naruszają art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uchwałą nr XXXVI/259/09 Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski określiła wymagania, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 1 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.).

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu 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 transport 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 działal-

nością 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 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).

Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski w kwestionowanych przepisach uchwały nr XXXVI/259/09 określiła dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie przedmiotowych usług następujące obowiązki:

„§ 1 Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (...) winien spełniać następujące wymagania:

- 1) posiadać wpis do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub wpis do ewidencji działalności gospodarczej,
- 2) posiadać tytuł prawny do dysponowania specjalistycznymi pojazdami samochodowymi, którymi mają być wykonywane usługi, spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach regulujących warunki techniczne pojazdów oraz innych przepisach szczegółowych. (...),
- 5) prowadzić działalność z zachowaniem odpowiedniego standardu sanitarno-higienicznego i prawidłowego wykonywania usług, zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w tym zakresie, a w szczególności zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z „Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gryfów Śląski” oraz zgodnie z wymaganiami określonymi w niniejszej uchwale. (...)

**§ 3.** Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych winien spełniać następujące warunki dodatkowe:

- 1) udokumentować sposób przeprowadzania i możliwość dotrzymania ustalonej częstotliwości dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych, (...).”

Postanowienia zawarte w § 1 pkt 1 i 2 uchwały stanowią wymogi formalne ubiegania się o wydanie zezwolenia na wykonywanie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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. 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. 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 transport 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, tymczasem w § 1 pkt 1, pkt 2 (we wskazanym w sentencji zakresie) i pkt 5 oraz § 3 pkt 1 uchwały Rada określiła obowiązki przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, 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 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 (...)”.

Reasumując, wymagania określone przez Radę Miejską 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 unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane. Brak jest podstaw do umieszczania w niniejszej uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia, a także innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach. Kwestionowane zapisy uchwały Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski 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*