



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) **stwierdzam nieważność § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 5, pkt 6; § 4 ust. 2; § 5 ust. 1 uchwały** Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXXIX/365/09 z dnia 29 grudnia 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, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) oraz § 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. 2006 r. Nr 5, poz. 33).*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na sesji w dniu 29 grudnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/365/09 z dnia 29 grudnia 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, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zwaną w dalszej części uchwałą.*

Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 5, pkt 6; § 4 ust. 2; § 5 ust. 1 uchwały w sposób istotny naruszają art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwaną w dalszej części ustawą) oraz § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (zwane w dalszej części rozporządzeniem).

Podstawę prawną pozwalającą Radzie Miejskiej na unormowanie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, ochronę przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, stanowi art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy. W myśl tego przepisu rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4 oraz 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.

Wskazana regulacja ustawowa przyznająca kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi 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 zawierania umów. Pamiętać bowiem należy, że działalność w zakresie odbierania odpadów, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części 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 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.

Jednocześnie 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), określane przez Radę, stanowią warunki dodatkowe, których spełnienie poprzedza samo złożenie obwarowanego ustawowo określonymi przesłankami wniosku o wydanie zezwolenia i są one 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. Zatem 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, należy odróżnić od wymagań formalnych wniosku określonych w art. 8 ustawy. W szczególności trzeba mieć na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w § 3 ust. 1 uchwały określiła dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości następujący obowiązek:

Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w § 2 ust. 1, powinien:

- 1) *zapewnić pracownikom odzież ochrony osobistej z logo lub nazwą przedsiębiorcy,*
- 5) *udokumentować gotowość przyjęcia wszystkich rodzajów odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów w instalacjach określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami,*
- 6) *udokumentować posiadane doświadczenie w gospodarce odpadami.*

Odnosnie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych Rada ustaliła m. in. następujące wymagania, w § 4 ust. 2 zapisała: Przedsiębiorca powinien posiadać możliwość korzystania ze stacji zlewnej.

Dalej Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w § 5 ust. 1 uchwały postanowiła:

Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinien:

- 1) *przedstawić tytuł prawny do posiadanych środków technicznych,*
- 2) *posiadane możliwości udokumentować,*
- 3) *udokumentować prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przedstawiając zaświadczenia*

o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

Jak już to zostało podkreślone na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, wymagania dotyczące działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, określane przez Radę w uchwale powinny objąć: opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań; 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.

Ponadto, zgodnie z § 2 i § 3 rozporządzenia, będącego realizacją delegacji art. 7 ust. 7 ustawy, Minister Środowiska wskazał, iż 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, obejmują:

- 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.

Wymagania te winne 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.

W ocenie organu nadzoru zacytowane wyżej zapisy uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich stanowią przekroczenie kompetencji z art. 7 ust. 3a ustawy. Organ stanowiący nie posiada umocowania w obowiązujących przepisach 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. Zakwestionowane postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich wykraczają zatem poza ramy upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu.

Realizując kompetencję organ stanowiący 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 naruszenia 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 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 (...).*”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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