



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 279/10

Lublin, 2010- 10 -04

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/305/10 Rady Miasta Lubartów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać 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.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XLVI/305/10 Rady Miasta Lubartów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać 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.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/305/10 Rady Miasta Lubartów zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 10 września 2010 r.

Przedmiotową uchwałą podjętą na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) Rada Miasta Lubartów określiła wymagania, jakie powinien spełniać 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.

Wskazany przepis stanowi, że rada gminy określi w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie

zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych 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.

Podejmując uchwałę Rada nie wypełniła dyspozycji wynikających z pkt 2 tego przepisu, tj. nie określiła miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

Wady tej nie sanuje § 1 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym w zakresie miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów:

1. odpady komunalne winny być przekazywane przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych spełniającym wymagania odnośnie miejsc odzysku i unieszkodliwiania wynikające z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, według ustaleń Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami,
2. zebrane selektywnie odpady mające charakter surowców wtórnych mogą być przekazywane dodatkowo uprawnionym przedsiębiorcom zajmującym się gospodarczym wykorzystaniem tego rodzaju odpadów.

W ocenie organu nadzoru biorąc pod uwagę konieczność wskazania w uchwale miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane należy stwierdzić, iż przyjęta przez Radę regulacja nie określa ich w wymaganym zakresie.

Aby w pełni zrealizować upoważnienie ustawowe rada gminy winna dokładnie wskazać, do jakich konkretnie miejsc przedsiębiorca, który uzyska zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych, będzie mógł je wywozić.

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia art. 7 ust. 3a prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy niespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Miasta nie wskazała w uchwale wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, do czego ustawodawca wprost zobowiązał radę gminy.

Ustawodawca podkreślił wagę ww. zagadnienia poprzez konieczność jego uwzględnienia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje tj. wskazane miejsca

odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, to ich brak oznacza niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały uznać należy, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 7a ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (...).

Uchwała Nr XLVI/305/10 obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

Jak stanowi § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, przedsiębiorca powinien przedstawić dokumentację potwierdzającą posiadanie myjni do mycia i dezynfekcji pojazdów lub posiadania umowy z podmiotem świadczącym takie usługi.

Analogiczną regulację stanowi § 3 ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem zostały przyjęte bez podstawy prawnej.

W świetle § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 5, poz. 33), Rada władna jest określić w drodze uchwały wymagania dotyczące wyposażenia technicznego, uwzględniając wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej; zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami; miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Tak określone upoważnienie nie obejmuje kompetencji do określenia w uchwale kwestii odnoszących się wykazu dokumentów niezbędnych do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Ponadto dodać należy, iż ustawodawca w sposób kompletny wskazał w art. 8 jakie okoliczności przedsiębiorca powinien udokumentować składając wniosek o wydanie zezwolenia.

Zgodnie z § 1 załącznika Nr 2 do uchwały, przedsiębiorca ma obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych z częstotliwością uzgodnioną ze stacją zlewną w sposób zapobiegający wypływowi nieczystości ciekłych ze zbiornika w wyniku jego przepełnienia lub niewłaściwego opróżniania, a tym samym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi i wód gruntowych.

W ocenie organu nadzoru wprowadzając powyższe regulacje Rada Miasta przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przywołany przepis upoważnia radę gminy do określenia warunków, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby uzyskać stosowne zezwolenie.

Jak już wspomniano, wymagania określone przez radę gminy 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.

W kwestionowanych zapisach uchwały Rada Miasta Lubartów określiła obowiązki dla przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie i prowadzą już działalność gospodarczą na jego podstawie. Obowiązki prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określa art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.). Akty te kompleksowo regulują obowiązki przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie, zaś uchwała Rady Miasta w przedmiotowej sprawie winna regulować obowiązki osób ubiegających się o wydanie zezwolenia.

Czym innym jest bowiem wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tę działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach) są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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 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 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 (...).*"

W przedmiotowej sprawie wyjaśnienia złożył z-ca Burmistrza Miasta Lubartów (pismo z dnia 29 września 2010 r.).

Wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W piśmie podniesiono, iż: „*Rada Miasta Lubartów wskazała w § 1 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały miejsca odzysku lub*

unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez odesłanie do Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego, który to plan miejsca te konkretyzuje.”

W ocenie organu nadzoru odesłanie do Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego nie stanowi wypełnienia dyspozycji z art. 7 ust. 3a pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie określenia miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. To na radzie gminy spoczywa obowiązek wskazania w uchwale konkretnych miejsc, wynikających z planu gospodarki odpadami, do których odpady powinny być przekazywane. Należy bowiem mieć na uwadze, iż plan gospodarki odpadami obowiązuje niezależnie od odesłania.

Ponadto, odnosząc się do zakwestionowanej regulacji § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały i § 3 ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały wskazano, iż: *„postanowienia uchwały zakwestionowane przez Wojewodę Lubelskiego zawierają uchwały innych rad gmin, z których jako aktów prawa miejscowego mających charakter przepisów wykonawczych, przy takim samym obowiązującym stanie prawnym orzecznictwie sądowym, Gmina Miast Lubartów mogła korzystać przedstawiając projekt uchwały radzie.”*

Powyższa argumentacja ma charakter pozaprawny. Należy bowiem podkreślić, iż wojewoda badając legalność uchwał jednostek samorządu terytorialnego ocenia zgodność zawartych w nich postanowień z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ocena taka nie polega z całą pewnością na porównaniu ich treści z podjętymi już uchwałami innych gmin.

Zakwestionowane regulacje § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały i § 3 ust. 2 załącznika wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem zostały przyjęte bez podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/305/10 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Lubartów
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lubartów