



## **WOJEWODA LUBELSKI**

**NK.II.0911/ 299 /10**

Lublin, 2010-10-13

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/368/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 9 września 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie miasta Kraśnik.**

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, ze zm.)

**stwierdzam nieważność**  
uchwały Nr XLIV/368/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 9 września 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie miasta Kraśnik.

### **Uzasadnienie**

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 września 2010r.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Kraśnik została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i 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 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, 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.

Na wstępie należy zauważyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określająca warunki, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbiór odpadów, jest aktem prawa miejscowego. O charakterze tego aktu przesądza przede wszystkim skierowanie go do nieokreślonego kręgu odbiorców będących przedsiębiorcami zamierzającymi ubiegać się o zezwolenia. Decyduje o wymaganiach jakie musi spełnić przedsiębiorca w celu uzyskania przedmiotowych zezwoleń.

Funkcją omawianego upoważnienia dla rady gminy jest konkretyzacja wymagań stawianych przedsiębiorcom, którzy ubiegają się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów na terenie miasta Kraśnik. Zatem istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, Rada Miasta Kraśnik nie dopełniła obowiązku uwzględnienia, w odniesieniu do wymagań w zakresie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Niewypełnienie przez Radę zakresu upoważnienia w tej kwestii stanowi istotne naruszenie prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Rada Miasta zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Rada nie wskazała w uchwale wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, do czego ustawodawca wprost zobowiązał w treści art. 7 ust. 3a pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca podkreślił wagę ww. zagadnienia poprzez konieczność jego określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje tj. wskazanie miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Uchwała Nr XLIV/368/2010 posiada również inne wady prawne.

W ocenie organu nadzoru również podjęcie regulacji § 3 ust. 1 pkt 6 i 7 przedmiotowej uchwały stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Czym innym jest bowiem wykonywanie działalności gospodarczej a czym innym uzyskanie zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku 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 (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 września 2010 r., sygn. II SA/Go 535/10).

Zgodnie z art. 9a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach: „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”.

Zatem unormowania § 3 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały, odnoszące się do warunków wykonywania zezwolenia przez przedsiębiorcę nie mieszczą się w materii przekazanej przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, określającej wymagania jakie powinien spełnić przedsiębiorca dopiero ubiegający się o uzyskanie stosownego zezwolenia (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. II SA/OI 616/10).

Nadto wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca, 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.

Nie można więc wymagań formalnych wniosku o udzielenie zezwolenia utożsamiać z warunkami jakie należy spełnić aby uzyskać zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, co zostało określone przez Radę w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały. Rada w zapisie tym wskazała, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych

i transportu nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną w Kraśniku.

Zdaniem organu nadzoru Rada, wprowadzając taką regulację, przekroczyła kompetencję wynikającą z art. 7 ust. 3a ustawy utrzymania o czystości i porządku w gminach, gdyż wskazanie stacji zlewnych jest już elementem wniosku określonym w art. 8 ust. 2a tej ustawy.

Ponadto Rada nie ma kompetencji do narzucania przedsiębiorcom starającym się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych konkretnych miejsc, do których nieczystości te mają być wywożone.

W przepisie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca posłużył się wyłącznie pojęciem wskazania „miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane” nie uprawnił jednak rady gminy do wskazywania miejsca odbioru nieczystości ciekłych. Zatem jakiegokolwiek regulacje Rady Miasta dotyczące tej kwestii pozostają poza upoważnieniem z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że norma kompetencyjna stanowiąca podstawę prawa materialnego do wydania przez organ uchwałodawczy gminy aktu prawa miejscowego nie daje możliwości zawarcia w nim obowiązku udokumentowania przez wnioskodawcę gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez jeden konkretny, wymieniony w uchwale, podmiot gospodarczy, zajmujący się odbiorem nieczystości. Taki zapis pozostaje w sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 7 ust. 3a (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. II SA/GI 355/10). Jednocześnie na mocy tego samego przepisu Rada Miasta była zobligowana do wskazania w przedmiotowej uchwale miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane.

Brak jest podstaw do umieszczania w niniejszej uchwale 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.

Należy również podkreślić, iż także zapisy § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 3 w brzmieniu „poprzez przedłożenie aktualnych umów”, są obarczone istotną wadą prawną uzasadniającą stwierdzenie ich nieważności. Rada Miasta nakładając na przedsiębiorcę niebędącego właścicielem terenu, na którym znajduje się baza transportowa, obowiązek udokumentowania prawa do korzystania z miejsc, urządzeń lub instalacji, poprzez przedłożenie aktualnych umów, przekroczyła kompetencje przyznane jej normą ustawową. Ustawodawca określając, jakie informacje powinien zawierać wniosek oraz jakie okoliczności należy wraz z wnioskiem udokumentować (art. 8 ust. 1 – 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), nie wprowadził obowiązku udokumentowania prawa do korzystania z miejsc, urządzeń lub instalacji stanowiących bazę transportową. Obligując wnioskodawcę do

udokumentowania prawa do korzystania z bazy transportowej, odpowiadającej warunkom określonym odpowiednio w § 2 ust. 1 pkt 3 i w § 3 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, wyłącznie w formie „aktualnej umowy” Rada Miasta przekroczyła zakres udzielanego jej przez ustawodawcę upoważnienia. Ponadto konstrukcja wskazanych zapisów sugeruje, że aby złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia przedsiębiorcy najpierw muszą zawrzeć umowę, co przy założeniu, że organ może zezwolenia odmówić, nie jest działaniem racjonalnym.

Należy zatem przyjąć, że dla udzielenia zezwolenia organowi powinno wystarczyć również oświadczenie przedsiębiorcy, o możliwości zabezpieczenia dla swoich potrzeb odpowiedniej bazy transportowej bądź promesa zawarcia stosownej umowy, bądź oświadczenie o wskazanej treści złożone w dowolnej, wybranej przez przedsiębiorcę, formie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/368/2010, 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 Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Kraśnik