



## **WOJEWODA LUBELSKI**

**NK.II.0911/211/10**

Lublin, 2010-06-24

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/318/10 Rady Gminy Niemce z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie 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 terenie Gminy.**

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 XLIII/318/10 Rady Gminy Niemce z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie 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 terenie Gminy.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLIII/318/10 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 maja 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 Gminy Niemce 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 na terenie Gminy.

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.

Podjmując 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, wskazując jedynie w § 2 ust. 1 pkt 16, iż przedsiębiorca zobowiązany jest przekazać odpady komunalne do miejsc ich odzysku lub unieszkodliwiania wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

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 miejsc przedsiębiorca, który uzyska zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych, będzie mógł je wywozić.

W tym miejscu należy wskazać, iż nie jest realizacją upoważnienia ograniczenie się przez radę gminy do wskazania, iż miejsca odzysku powinny być uwzględnione w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

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 nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Gminy 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 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. wskazane miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną 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 XLIII/318/10 obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

Regulacją § 2 uchwały Rada Gminy Niemce ustaliła wymagania, które powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Regulacja § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały w sposób nieuprawniony powtarza brzmienie art. 8 ust. 2b ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorca posiadający zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obejmujące niesegregowane odpady komunalne, jest obowiązany również do odbierania wszystkich selektywnie zbieranych rodzajów odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz odpadów z remontów.

Zgodnie z § 137 (w zw. z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do zarządzenia przepisów ustaw powoduje nieważność tych zapisów.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II S.A./Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. Akt II S.A./Ka 508/02, niepublikowany). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II S.A./Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

W § 2 ust. 1 pkt 8, Rada jako jedno z wymagań wymieniła – gromadzenie danych o świadczonych usługach przy użyciu własnego systemu komputerowego albo udokumentowanie faktu powierzenia tych obowiązków innemu podmiotowi, poprzez przedłożenie stosownej umowy.

Jak stanowi § 2 ust. 1 pkt 9, przedsiębiorca powinien ustalać z właścicielami nieruchomości, z którymi posiada umowę na odbieranie odpadów komunalnych częstotliwość i sposób opróżniania pojemników oraz

odbioru worków na odpady, na zasadach określonych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Niemce.

Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 5, jako jedno z wymagań dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych Rada wymieniła – gromadzenie danych o świadczonych usługach przy użyciu własnego systemu komputerowego albo udokumentowanie faktu powierzenia tego obowiązku innemu podmiotowi poprzez przedłożenie stosownej umowy.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, 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.

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

Wymagania określone przez radę 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 opinii organu nadzoru w kwestionowanym wyżej zapisie uchwały Rada Gminy Niemce wskazała obowiązek dla przedsiębiorcy, który uzyskał wymagane zezwolenie i prowadzi 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). Akty te kompleksowo regulują obowiązki przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie. Tymczasem uchwała rada gminy winna regulować obowiązki osób ubiegających się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie już prowadzących działalność.

Jak stanowi § 4 ust. 1 uchwały, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia przedkłada:

- 1) wykaz pojazdów specjalnych lub pojazdów asenizacyjnych,
- 2) zaświadczenie na przewozy drogowe na potrzeby własne, o których mowa w ustawie o transporcie drogowym,
- 3) dokumenty potwierdzające do puszczanie pojazdu do ruchu,

- 4) kopie decyzji zezwalających na eksploatację urządzeń dźwigowych, w jakie wyposażone są pojazdy specjalne.
- 5) umowy, o których mowa w § 2 pkt 2 i pkt 8 oraz w pkt 5-6 uchwały.

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia zobowiązany jest przedłożyć dokumenty potwierdzające posiadanie środków technicznych pozwalających na spełnienie wymagań określonych w niniejszej uchwale, odpowiednio do zakresu wykonywanej działalności.

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.

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 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 tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/318/10 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) Wójt Gminy Niemce
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niemce