



## **WOJEWODA LUBELSKI**

**NK.II.0911/190/10**

Lublin, 2010-06-04

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/185/10 Rady Gminy Batorz z dnia 29 kwietnia 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 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 XXXIII/185/10 Rady Gminy Batorz z dnia 29 kwietnia 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.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIII/185/10 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 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 Batorz 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 § 1 pkt 12, iż przedsiębiorca winien udokumentować gotowość odbioru niesegregowanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalnych osadów ściekowych przez podmiot wskazany w lubelskim Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami (Zakład Zagospodarowania 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 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 bowiem 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.

Uchybienie to 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 XXXIII/185/10 obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

Regulacją § 1 uchwały Rada Gminy Batorz ustaliła wymagania, które powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Jak stanowi § 1 pkt 7 przedsiębiorca winien zapewnić każdemu właścicielowi nieruchomości określonej w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Batorz, zwanym dalej „Regulaminem” i podpisanej z takim właścicielem umowie, ilości pojemników odpowiadającym wymaganym normom technicznym oraz odpowiedniej ilości worków w podziale według przeznaczenia.

Zgodnie z § pkt 10 przedsiębiorca ma obowiązek dezynfekcji środków transportu i kontenerów po każdorazowym transporcie odpadów.

Jak stanowi § 1 pkt 11 przedsiębiorca ma obowiązek ograniczać masę odbieranych odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko z uwzględnieniem możliwości realizacji tego ograniczenia w przypadku odpadów komunalnych oraz z uwzględnieniem możliwości realizacji tego ograniczenia w przypadku odpadów zielonych w uzgodnieniu z właścicielem.

W ocenie organu nadzoru wprowadzając powyższe regulacje Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z 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 kwestionowanych wyżej zapisach uchwały Rada Gminy Batorz wskazała obowiązki 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 o odpadach. Akty te kompleksowo regulują obowiązki przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie. Tymczasem uchwała rady gminy winna regulować obowiązki osób ubiegających się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie już prowadzących działalność.

Odnosząc się jeszcze do regulacji § 1 pkt 11, podnieść należy, iż kwestię ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy, przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien we wniosku dodatkowo określić sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów. W świetle art. 9 ust. 1 a pkt 3 ustawy, udzielone zezwolenie powinno zawierać dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Z kolei z treści art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, iż ustalenie maksymalnego poziomu odpadów komunalnych zostało zastrzeżone dla rady gminy i musi się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

A zatem, ewentualna regulacja dotycząca ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji powinna zostać szczegółowo określona w zezwoleniu, a rada gminy nie ma prawa na jej dookreślenie w uchwale. Ustalenie zaś maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji rada gminy określa w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Tym samym, regulacja § 1 pkt 11 uchwały wykracza poza zakres przedmiotowej uchwały i stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis § 2 pkt 6 uchwały stanowi, iż przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość odbioru ścieków przez stację zlewną /umowa na odbiór nieczystości/.

Powyższa regulacja zarządzenia stanowi modyfikację przepisu art. 8 ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis ten stanowi, iż przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną.

Z przywołanego przepisu wynika zatem obowiązek dla przedsiębiorcy udokumentowania gotowości (podkreślenie moje) odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, co nie jest jednak tożsame z koniecznością przedłożenia dokumentu w formie umowy na odbiór ścieków. Rada na podstawie art. 8 ust. 2b ustawy nie została upoważniona do doprecyzowania formy udokumentowania „gotowości” odbioru nieczystości ciekłych, zaś ustawodawca nie wskazuje, że musi to być umowa.

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”.

Powyższa argumentacja dotyczy również regulacji § 1 pkt 9 uchwały, która 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.

Jak stanowi § 3 ust. 1 wymagania zawarte w uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa.

Z analizy treści art. 7 ust. 3a oraz 9 ust. 1c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż wydanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości może nastąpić jedynie, gdy wnioskodawca spełnia nie tylko wymagania określone w art. 8 powyższej ustawy, ale również wymagania określone w innych przepisach - w tym aktach prawa miejscowego.

Wobec faktu, iż sam ustawodawca uzależnił wydanie zezwolenia dla przedsiębiorcy od realizacji obowiązków wynikających nie tylko z przepisów

ustawowych ale także z uchwały rady gminy funkcjonowanie w uchwale regulacji § 3 ust. 1 jest zbędne i nie znajduje uzasadnienia w przepisach.

W § 3 ust. 2 Rada Gminy Batorz ustaliła, iż przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, winien posiadać możliwości do zawarcia umowy o korzystanie z jego usług, z każdym właścicielem nieruchomości na terenie Gminy Batorz, który zwróci się do niego o zawarcie takiej umowy.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja pozostaje poza upoważnieniem ustawowym udzielonym Radzie Gminy a zatem została przyjęta bez podstawy prawnej.

Wymagania określone przez Wójta 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.

Stosownie do § 3 ust. 3 przedsiębiorca zobowiązany jest do dysponowania środkami technicznymi umożliwiającymi przekazanie organowi gminy, drogą elektroniczną, danych wymaganych przepisami prawa.

W ocenie organu narzucenie przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie konieczności dysponowania środkami umożliwiającymi przekazywanie informacji drogą elektroniczną jest dyskryminujące, ograniczające oraz utrudniające dostęp do rynku.

Wprawdzie art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na przedsiębiorcę obowiązek sporządzenia i przekazania wójtowi wymaganych informacji, ale sposób ich przekazania nie jest określony w ustawie. Obowiązek przedkładania tych informacji ustawodawca nałożył na przedsiębiorców już prowadzących działalność, nie na osoby ubiegające się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie 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 tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/185/10 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 Batorz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Batorz