



WOJEWODA LUBELSKI

Lublin, 2010-07-30

NK.II.0911/242/10

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr 1078/XLIII/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 24 czerwca 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 miasta Lublin.

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 1078/XLIII/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 24 czerwca 2010r. 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 miasta Lublin.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 1078/XLIII/2010 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2010 r.

Powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały 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.) 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 przedmiotową uchwałę Rada Miasta nie wypełniła dyspozycji wynikającej z pkt 2 tego przepisu, tj. nie określiła miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami, wskazując jedynie w § 5 uchwały, iż odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne należy przekazywać uprawnionym podmiotom prowadzącym działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych, po uprzednim poddaniu ich procesom sortowania i odzysku w instalacjach, które powinny spełniać wymagania przepisów ochrony środowiska, być ujęte w wojewódzkim planie gospodarki odpadami oraz zapewniać sortowanie oraz odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

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 winna dokładnie określić, do jakich miejsc przedsiębiorca, który uzyska zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, będzie mógł je wywozić.

W ocenie organu nadzoru, nie jest realizacją upoważnienia ograniczenie się przez Radę do wskazania, iż miejsca odzysku powinny być ujęte w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

Rada Miasta 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. 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 (...).

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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały Nr 1078/XLIII/2010 uznać należy, że uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy niespektowania zakresu ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (...).

Uchwała Nr 1078/XLIII/2010 obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

W § 1 ust. 4 pkt 2 uchwały postanowiono, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien zorganizować na terenie miasta Lublin punkt zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Regulacja ta została powtórzona w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Z kolei § 1 ust. 5 uchwały stanowi, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien zorganizować system selektywnego zbierania odpadów.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy o

utrzymaniu czystości (...) oraz bezpośrednio ingerują w treść art. 8 ust. 2b tej ustawy, w sposób nieuprawniony rozszerzając przewidziane w tym przepisie obowiązki przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie (*podkreślenie moje*) również na przedsiębiorcę, który dopiero ubiega się o uzyskanie takiego zezwolenia.

W myśl powołanego art. 8 ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości (...), 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.

Wymaga podkreślenia, iż art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (...) upoważnia radę gminy do określenia warunków, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby uzyskać stosowne zezwolenie.

Wymagania określone przez Radę powinny objąć 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.

Należy odróżnić wymagania (warunki), jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby uzyskać stosowne zezwolenie od obowiązków przedsiębiorców, którzy już uzyskali wymagane zezwolenie i prowadzą działalność gospodarczą na jego podstawie.

Obowiązki prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określają przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy 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.

Powyższe uwagi dotyczą również zapisów § 2 ust. 1 pkt 1 pkt g, § 3 ust. 4 pkt 3 oraz § 6 uchwały, w których przewidziano obowiązki przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie, polegające na: dysponowaniu punktem obsługi klienta na terenie miasta Lublin oraz miejscem przechowywania dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. g); oznakowania pojazdów numerem decyzji uprawniającej przedsiębiorcę do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (§ 3 ust. 4 pkt 3); sporządzaniu wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi przedsiębiorca zawarł i rozwiązał umowy na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wersji elektronicznej (§ 6).

W § 1 ust. 6 uchwały Rada Miasta postanowiła, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, do wniosku powinien dołączyć dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych niniejszą uchwałą.

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

- 1) wykaz pojazdów specjalnych lub pojazdów asenizacyjnych,
- 2) zaświadczenie na przewozy drogowe na potrzeby własne,
- 3) dokumenty potwierdzające dopuszczenie pojazdów do ruchu,
- 4) kopie decyzji zezwalających na eksploatację urządzeń dźwigowych, w jakie wyposażone są pojazdy specjalne.

Wymóg sformułowany w § 4 ust. 4 pkt 3 uchwały powtórzony został również w jej § 3 ust. 5.

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

Upoważnienie udzielone radzie nie obejmuje kompetencji do określenia w uchwale wymaganej treści wniosku, w tym wymaganych załączników do wniosku o udzielenie zezwolenia, materia ta uregulowana została bowiem wyczerpująco w art. 8 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości (...), w którym ustawodawca wskazał, jakie okoliczności przedsiębiorca powinien określić i udokumentować składając wniosek o wydanie zezwolenia.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Rada Miasta musi *treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992r., SA/Wr 310/92 „Wspólnota” 1993, Nr 2, s. 21; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96 „Wokanda” 1997, Nr 7, s. 39).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. e i lit. f, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien posiadać sortownię odpadów służącą do sortowania frakcji suchej odpadów komunalnych (lit. e) oraz instalację umożliwiającą ograniczanie masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania (lit. f).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia naruszają w stopniu istotnym art. 8 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...), stanowiącego, że działając na podstawie odrębnych decyzji, przedsiębiorca, który odbiera od właścicieli nieruchomości odpady komunalne na podstawie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przed przekazaniem ich do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania wskazanych w tym zezwoleniu, może (*podkreślenie moje*) prowadzić sortowanie lub kompostowanie tych odpadów w instalacjach, do których posiada tytuł prawny, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

Regulacja art. 8 ust. 4 dotyczy etapu przejściowego między odebraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości a przekazaniem ich do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania wskazanych w zezwoleniu na odbieranie odpadów komunalnych. W tym etapie przejściowym przedsiębiorca może prowadzić sortowanie lub kompostowanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych w instalacjach, do których posiada tytuł prawny.

Powołany przepis ustawy przewiduje jedynie możliwość sortowania i kompostowania przez przedsiębiorcę, który uzyskał już zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz odrębne decyzje (na podstawie innych przepisów – chodzi tu o zezwolenia wydawane na podstawie ustawy o odpadach). Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzania w drodze uchwały Rady obowiązku posiadania sortowni odpadów oraz instalacji umożliwiającej ograniczanie masy odpadów ulegających biodegradacji przez przedsiębiorcę, który ubiega się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych.

Postanowienia zawarte w § 2 ust. 2 pkt 3-13 uchwały stanowią powtórzenie regulacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617).

Należy zatem podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, FK 2003/4/53).

Zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), 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.

W myśl 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 zatem zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Pismem z dnia 26 lipca 2010 r., znak: OŚ.GO.I.0717-75/10, wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Zastępca Prezydenta Miasta Lublin Stanisław Fic.

W wyjaśnieniach podniesiono, że realizacja upoważnienia ustawowego w brzmieniu: „określenie miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami” nie może polegać na przepisaniu postanowień zawartych w uchwalonym przez sejmik województwa planie. W ten sposób miasto Lublin wskazało miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez odesłanie do Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego 2011, który to plan miejsca te konkretyzuje.

Zdaniem organu nadzoru, sposób określenia wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie musi uwzględniać przepisy prawa, nie tylko ustawy o utrzymaniu czystości (...) i 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. z 2006, Nr 5, poz. 33) ale przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 ze zm.), z której art. 9 wynika, że odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 Prawa ochrony środowiska, przekazywane do najbliższej położonych miejsc w których mogą być poddane odzyskowi lub

unieszkodliwione. Gmina odpowiada za wykonywanie usług o charakterze użyteczności publicznej a zatem może – w oparciu o przepisy prawa – określać wymagania, jakie w tym zakresie należy spełniać a wymagania te powinny uwzględniać zasady ustawowe, zasady określone we wskazanym rozporządzeniu oraz zasady wynikające z innych przepisów prawa, w tym m. in. u. zasadę bliskości. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, uwzględnienie zasady bliskości, sformułowanej w art. 9 ustawy o odpadach, przy podejmowaniu aktu wykonującego upoważnienie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (...), prowadzi do wskazania w tym akcie jednego lub wielu miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów spośród ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (por. wyroki NSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 140/08, Lex Nr 470946; z dnia 18 marca 2008 r., II OSK 1216/07, Lex Nr 470915).

Odnosząc się do przedłożonych wyjaśnień w ich pozostałym zakresie, należy podkreślić, iż realizacja upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (...) nie może polegać na wprowadzeniu wymagań, które mogą być spełnione jedynie przez przedsiębiorców, którzy prowadzą już na terenie gminy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, bowiem spełnienie takich wymagań nie może być warunkiem *sine qua non* ubiegania się o uzyskanie zezwolenia po raz pierwszy.

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

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1078/XLIII/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

Otrzymuje:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin